


3 1761 11765943 3





Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117659433>







CA1  
I720  
- A56

Government  
Publications



---

CANADIAN  
HUMAN  
RIGHTS  
COMMISSION

---

---

*1998 Annual Report  
Highlights*

---

## TABLE OF CONTENTS

Introduction	1
Pay Equity and Sex Discrimination	3
Race, Religion, and Ethnic Origin	5
Disability	6
Aboriginal Peoples	7
Sexual Orientation	8
Age	9
Employment Equity	10
The Work of the Commission	12

## Canadian Human Rights Commission Offices

### *Atlantic*

#### *Office Address:*

5475 Spring Garden Road  
Suite 203  
Halifax, Nova Scotia  
Telephone: (902) 426-8380  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (902) 426-2685

#### *Mailing Address:*

P.O. Box 3545  
Halifax South Postal Station  
Halifax, Nova Scotia  
B3J 3J2

### *Quebec*

1253 McGill College Avenue  
Suite 470  
Montreal, Quebec  
H3B 2Y5  
Telephone: (514) 283-5218  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (514) 283-5084

### *Ontario*

175 Bloor Street East  
Suite 1002  
Toronto, Ontario  
M4W 3R8  
Telephone: (416) 973-5527  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (416) 973-6184

### *Prairies*

(Manitoba, Saskatchewan  
and Northwestern Ontario)

240 Graham Avenue  
Suite 242  
Winnipeg, Manitoba  
R5C 0J7  
Telephone: (204) 983-2189  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (204) 983-6132

### *Alberta and Northwest Territories*

10010 - 106 Street  
Suite 308  
Edmonton, Alberta  
T5J 3L8  
Telephone: (403) 495-4040  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (403) 495-4044

### *British Columbia and Yukon*

757 West Hastings Street  
Suite 420  
Vancouver, British Columbia  
V6C 1A1  
Telephone: (604) 666-2251  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (604) 666-2386

### **National Office**

344 Slater Street, 8th Floor  
Ottawa, Ontario, K1A 1E1  
Telephone: (613) 995-1151  
Toll Free: 1-888-214-1090  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (613) 996-9661

Electronic mail: [info.com@chrc-ccdp.ca](mailto:info.com@chrc-ccdp.ca)  
Web site: <http://www.chrc-ccdp.ca>

This publication is available as a sound recording, in large print, in braille, and on computer diskette to ensure it is accessible to people who are visually impaired.

It is also available on the Commission's web site, at <http://www.chrc-ccdp.ca>, where the full text of the 1998 Annual Report and the companion Legal Report may also be found. A separate reprint of the Employment Equity section of the Annual Report is also available.



## INTRODUCTION

by *Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C.*  
*Chief Commissioner*

As the year marking the fiftieth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights comes to a close, human rights are very much at the crossroads. At home, progress resulted from important decisions handed down by courts and human rights tribunals.

Amendments to the Canadian Human Rights Act that came into force during the year also constituted a small step forward.

But much remains to be done if our stated goal of equal opportunity for everyone is to become a reality.

Last year I drew attention to the link between poverty and the effective enjoyment of human rights. My remarks generated some controversy, including suggestions that I was venturing into areas that were beyond the Commission's mandate. I remain convinced, however, that it is not possible to look at human rights without considering social and economic conditions. To mention but one example: child poverty has long-term consequences. Too often, it marks children for life by undermining the health and self-confidence they need to be successful in school and later in the workplace.

---

*Poverty has long-term consequences that can mark children for life by undermining the health and self-confidence they need to be successful in school and later in the workplace*

---

It should also be remembered that Canada is a party to a series of international human rights instruments, beginning with the Universal Declaration of 1948. Of particular significance was the step taken in 1976 to ratify the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Both of these treaties, together with others dealing with the elimination of racial discrimination, the elimination of discrimination against women, and the rights of the child, embody commitments at the international level whose

relevance to human rights in Canada is real but sometimes little understood.

The government has signalled that the long-awaited review of the Canadian Human Rights Act will commence in the near future. This is encouraging news. My hope is that the review will be comprehensive, and that, in assessing the adequacy of current legislation and examining the role of the Commission, it will be sensitive to the importance of incorporating into law Canada's international human rights

obligations. The Commission will, of course, be happy to play a full role in any review that is undertaken.

Meanwhile, we will continue with the task at hand. In response to those who suggest that





the Commission sometimes oversteps its bounds in commenting on issues that appear to go beyond its immediate jurisdiction, I would echo the words of Gordon Fairweather, the first federal Human Rights Commissioner, who said twenty years ago:

“Parliament has entrusted the Commission it created, the Canadian Human Rights Commission, with a double mission: the restoring of rights to those who have been deprived of them by discrimination, and the improvement of social systems and public attitudes so as to reduce and eventually eliminate the incidence of discrimination. These two purposes can be distilled into a statement of the ultimate objectives of the Commission: social justice and social change.”

## *Human Rights Highlights 1998*

- In June, amendments to the Canadian Human Rights Act came into force. Particularly important was a provision requiring employers and service providers to accommodate — short of undue hardship — the needs of people with disabilities, minorities, and others. Provisions dealing with hate propaganda were also strengthened.
- In July, the Canadian Human Rights Tribunal issued a landmark decision on pay equity. Tens of thousands of current and former federal public servants, most of them women in low-paying jobs, stood to benefit from the decision. In the Commission's view, the tribunal's decision offered a reasonable and balanced approach. The President of the Treasury Board and the Minister of Justice, however, are seeking a judicial review of the decision.
- A significant ruling by the Supreme Court of Canada was also handed down in 1998. In *Vriend v. Alberta*, the Supreme Court unanimously concluded that the omission of sexual orientation as a prohibited ground of discrimination under Alberta's Individual's Rights Protection Act violated the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

## PAY EQUITY AND SEX DISCRIMINATION

### Pay Equity

Pay equity led human rights news coverage in 1998. Much of it dealt with the July 29 decision of a human rights tribunal on the complaints of the Public Service Alliance of Canada, or PSAC, against the federal Treasury Board. The decision affected as many as 200,000 people and involved large sums of money.

In the Commission's view, the tribunal provided a fair, well-reasoned answer to the central question: how should the results of a joint union-management study be applied in adjusting the wages of under-valued jobs done mainly by women?

Given the fine balance struck by the tribunal, the Commission was disappointed when the government applied for judicial review of the decision.

The Commission is concerned with the continuing propensity on the part of the government and some private-sector employers to launch procedural challenges in pay equity cases — challenges that inevitably slow down the processes of the Commission and the Canadian Human Rights Tribunal.

One such case involved Bell Canada, which persisted in its legal challenge to the Commission's referral to the Tribunal of complaints alleging that the telephone company had contravened the pay equity

provisions of the Canadian Human Rights Act. In November, the Federal Court of Appeal overturned an earlier decision by the Federal Court's Trial Division, thereby restoring the Commission's referral. The Appeal Court's decision confirms that the Canadian Human Rights Tribunal, not the courts, should be the primary interpreter of the wage discrimination provisions of the Act.

The government has signalled its interest in exploring ways of adjusting the pay equity provisions of the Act. As long as the underlying purpose of proposed amendments is to

improve, not dilute these provisions, the Commission is ready to support an open discussion and to provide thoughtful reflections after two decades in the business.

In 1998, the Commission provided input to the Treasury Board team developing a new job evaluation system for the federal public service. The Universal Classification Standard, or UCS, has gender neutrality as one of its stated goals and will supersede 72 old classification standards in the course of 1999. The Commission supports the overall objectives of the UCS exercise.

---

*Pay equity is first  
and foremost about  
fairness*

---

## Sex Discrimination

Persistent stereotypes about the role and the abilities of women keep them out of certain sectors in which they could make valuable contributions to our society and the economy. Sexual harassment, apart from its sometimes devastating impact on its victims, remains a potent factor in hindering women from remaining in the workforce and advancing professionally.

One-fifth of all complaints received by the Commission in 1998 involved allegations of discrimination on the basis of sex. A disproportionate number of these involved either women in non-traditional areas of employment, or women who suffered adverse consequences when their employers became aware that they were pregnant.

To help employers deal with the issue of sexual harassment, the Commission, in cooperation with Human Resources Development Canada and Status of Women Canada, prepared model anti-harassment policies for the workplace.

In February 1989, a human rights tribunal ordered the full integration of women into the Canadian Forces within ten years. At the end of 1998, it appeared that there had been no consistent or coordinated effort to ensure that women could both enter and be accepted in combat positions.

A report commissioned by the Correctional Service, *Human Rights and Corrections:*

*A Strategic Model*, contained a key recommendation involving the Office of the Correctional Investigator, which is responsible for investigating activities of the Correctional Service affecting the rights of inmates. Though in a unique position to assist in the resolution of individual and systemic problems, the Office lacks the authority to ensure that its recommendations are acted upon. The Commission supports the report's recommendation that, when the Correctional

Investigator cannot obtain a resolution compatible with the Correctional Service's human rights obligations, a process be established so the matter can be submitted to adjudication through a tribunal or the courts.

The report also noted that Aboriginal women are over-represented in federal correctional institutions and that women inmates continue to be incarcerated in prisons for men.

The report concluded that finding alternative accommodation for these women should be a priority for the Correctional Service in order to meet its human rights obligations. 🌻

---

*Sexual harassment remains a potent factor in hindering women from remaining in the workforce and advancing professionally*

---



## RACE, RELIGION AND ETHNIC ORIGIN

With the exception of Aboriginal people, Canada is a country composed of immigrants and their descendants. We are all richer for the talents and skills these newcomers bring. To continue reaping this reward, our immigration and refugee policies must reflect the fundamental values of openness and accommodation.

A report released by the Minister of Citizenship and Immigration in January 1999 gives a welcome priority to family reunification. Several proposals are particularly positive; for example, reducing the length of the sponsorship period for spouses and dependent children, and promoting the principle that adopted and biological children should have the same rights.

The government's commitment to help refugees reunite with their families more quickly is good news. The Commission also welcomes the proposal to reduce — to three years from five — the period that undocumented refugees must wait for, prior to applying for landed status.

In December, the same Minister tabled a new Citizenship of Canada Act. Bill C-63 proposes that permanent residents must live in Canada for three years during a five-year period before being granted citizenship. While this seems to be a reasonable approach, the Commission is concerned that no distinction has been made for refugees. An additional concern is that the new Act would require candidates for

citizenship to demonstrate their knowledge of Canada in English or French without the use of an interpreter. Given cutbacks to government-funded second-language programs, this may adversely affect the most vulnerable — elderly family-class immigrants and refugees.

In February, at a forum on racial discrimination in the federal public service and federal agencies, concern was expressed about the lack of progress in hiring members of visible minorities. The Treasury Board's statistics suggest that the public service's

record on the employment of visible minorities is worse than its record for the other designated groups. In fact, for 1997-98, the representation of visible minorities was about half of what could be expected, based on the numbers of people qualified and available for work.

---

*The fight against  
racism will be won,  
not in the courts, but  
in the hearts and  
actions of Canadians*

---

According to the Simon Wiesenthal Centre, the number of hate sites on the Internet has increased from 50 to more than 800 in the past three years. Through a human rights tribunal hearing, the Commission is testing the extent to which existing legislation allows it to deal with those who use the Internet to stir up disdain and contempt for others because of their race, religion, ethnic origin or sexual orientation. 🍁

## DISABILITY

Amendments to the Canadian Human Rights Act in 1998 sent a clear message to employers and organizations: people with disabilities are full members of society. If accommodation is necessary for them to participate equally, it must be provided.

Accommodation is not a new concept. Existing case law makes it clear that accommodation, up to undue hardship, is a right and not a privilege. Nevertheless, the recently enacted amendments are important because they codify the requirements for accommodation and specify that undue hardship is to be measured against “health, safety and cost.”

The Supreme Court has already ruled that the obligations of employers cannot be set aside simply because they have financial consequences. As the late Mr. Justice Sopinka observed, the very term “undue” implies that some hardship is acceptable.

In October, the government issued *In Unison*, a blueprint to promote the full participation of people with disabilities in all aspects of Canadian society. The document represents a significant consensus among federal, provincial and territorial governments and focuses on improving the efficiency, effectiveness and coordination of existing programs.

A number of disability groups, however, have expressed their concern that *In Unison* is a further devolution by the federal government

of its responsibilities regarding the rights of Canadians with disabilities. They are also concerned that the strategy fails to make any commitment to new funding for those who comprise one of the most disadvantaged groups in this country.

For Canadians with disabilities, inaccessibility is still the rule, not the exception. In the absence of nationwide legislation or standards, people promoting equality of access to transportation, communications, banking and

other services must work within a patchwork of overlapping or inadequate regulations. For example, because no national standards exist for access to buildings, standards vary from province to province.

Accessible transportation is also crucial. The Canadian

Transportation Agency, working with transportation companies and consumers, is developing voluntary codes of practice for rail and air to ensure fully accessible services for people with disabilities. Transport Canada is doing likewise for intercity bus companies.

In no sector have employers met their commitments on increasing employment opportunities for people with disabilities. Indeed, employees with disabilities in federally regulated workplaces represent about *half* the proportion of people with disabilities available for employment. 🍁

---

*Employees with disabilities represent half the proportion of people with disabilities available for employment*

---

## ABORIGINAL PEOPLES

It has been over two years since the Royal Commission on Aboriginal Peoples tabled its ground-breaking report. In 1998, the government finally responded through an action plan, *Gathering Strength*.

The plan constitutes a positive first step towards the long-term approach advocated by the Royal Commission. However, the plan could not be said to address the situation of the majority of Aboriginal people: those who do not live on reserves. The special and pressing issues of Métis and non-status Indians must also be given the attention they deserve.

In June, the federal government took steps to improve relations with the off-reserve community by signing a political accord with the Congress of Aboriginal

Peoples. The accord commits the government to consult with the Congress on issues such as governance, housing, health and justice. And, for the first time, the government expressed regret for the past treatment of Aboriginal people, noting especially the sexual and physical abuse that occurred in the government-sponsored residential school system.

In August, representatives of the Nisga'a Tribal Council, the federal government, and the government of British Columbia initialled the Nisga'a Final Treaty Agreement. Once ratified by all parties, it will become the first treaty in British Columbia since 1899 and the

first land claims settlement south of the 60th parallel since 1975.

Progress was also made to address long-standing grievances of the Innu people of Davis Inlet, Labrador, regarding their forced relocation in the 1960s. The federal government has now committed \$85 million to the construction of a new community at Little Sango Pond.

---

*In a formal Statement of Reconciliation, the government expressed regret for the past treatment of Aboriginal people*

---

Another issue concerning Aboriginal people in Newfoundland remains unresolved. Last year, the Commission expressed optimism that grievances raised by the Mikmaq people of Newfoundland were nearing resolution. A 1997 report concluded that the federal government had breached its constitutional obligations by refusing to provide the Mikmaq people with programs and services available to Aboriginal peoples

elsewhere in Canada. Though meetings have been held between the Federation of Newfoundland Indians and the Department of Indian Affairs and Northern Development, substantive progress has been slow. The Chief Commissioner met Mikmaq representatives in St. John's and wrote to the Minister of Indian Affairs and Northern Development urging resolution of this longstanding grievance. 🍁



## SEXUAL ORIENTATION

Substantial progress was made in 1998 to ensure that gay men and lesbians receive full rights under the law. In *Vriend v. Alberta*, the Supreme Court of Canada held that Alberta's Individual's Rights Protection Act violated the Charter of Rights and Freedoms because it did not include sexual orientation as a prohibited ground of discrimination. The court ordered the words "sexual orientation" read into the statute.

In *Rosenberg v. Canada*, the Ontario Court of Appeal held that the definition of "spouse" in the Income Tax Act was unconstitutional because it excluded same-sex survivor benefits from employer pension plans. The court ordered "and same sex" read into the section. In *Moore and Akerstrom v. Canada*, the courts upheld a human rights tribunal's order that the employer's separate benefit regime for same-sex common-law spouses did not meet the requirements of the Canadian Human Rights Act.

Another positive step forward came from an independent review of the Immigration Act. In its report, *Not Just Numbers*, the review body recommended that the definition of spouse should include "a partner in an intimate relationship including cohabitation of at least one year in duration." The Commission agrees that an amendment to the law is necessary.

During 1998, the Nova Scotia government extended the pension plans of civil servants

and teachers to cover same-sex survivor benefits. In legislation governing pensions for public service workers, teachers, college instructors and municipal workers, the British Columbia government expanded the definition of spouse to include same-sex partners. British Columbia also became the first jurisdiction in North America to give same-sex couples the same privileges and obligations as heterosexuals for child support, custody and access. Prince Edward Island amended its Human Rights Act in June 1998 to include

sexual orientation. The Quebec government announced plans to change the Quebec Civil Code and 23 different laws to recognize both heterosexual and same-sex common-law couples.

While the courts recognize that it is discriminatory to exclude same-sex spouses from legislative definitions of spouse, the federal government has yet to amend all affected federal statutes. Given that the issue is well

settled in law, the government's piecemeal approach to remedying this form of discrimination is regrettable. 🏰

*The courts recognize that it is discriminatory to exclude same-sex spouses from legislative definitions of "spouse"*

Canada's population of older people is among the fastest growing in the world. People aged 65 or older currently make up twelve per cent of the population. By 2041, they will account for an estimated 23 per cent. This demographic shift will have an impact on families and communities, and will alter the social, economic and cultural fabric of the country. It will also challenge Canadians to abandon stereotypes about the competence, commitment and ability of older workers.

The United Nations declared 1999 the International Year of Older Persons. In part, it addresses independence, participation, care, self-fulfilment and dignity for older people. Two of these principles deal with human rights. The first, independence, affirms the right of older people to determine when and at what pace they withdraw from the labour force. The second, dignity, calls for older people to be treated fairly, regardless of age, gender, racial or ethnic background, disability or other status, and to be valued independently of their economic contribution.

In a 1998 report by the Organization for Economic Co-operation and Development on the implications of aging populations, it was noted that treating employees as if they all had exactly the same needs disregards factors that may influence their willingness and ability to remain in the labour force. This is in line with a paper prepared for the C.D. Howe Institute that argued workers and their employers should determine the age of retirement.

---

*The Commission believes that competence should be the sole criterion for determining whether employees remain in their jobs*

---

Consistent with this thinking, the Commission would like to see the repeal of the section of the Canadian Human Rights Act that permits mandatory retirement. Workers who have experienced long periods of unemployment may not have sufficient money put aside, or pensionable time, to afford retirement. Older workers in positions with low wages and no pension plan may need to remain in the labour

force. Mandatory retirement can also cause hardship to women who enter the labour force later in life or leave it for an extended period to care for their children.

The Commission believes that competence should be the sole criterion for determining whether employees remain in their jobs.

The sex, race, colour or sexual orientation of workers should not be a factor in determining whether they remain employed. Neither should their age. 🌻

## EMPLOYMENT EQUITY

By the end of 1998, the Commission had surpassed its first-year objective of beginning 82 compliance audits. It had also successfully negotiated undertakings to bring cases of non-compliance into line with the Employment Equity Act.

While the cooperation of employers is welcome, the real test will come with the follow-up audits, and the degree to which employers fully meet their substantive obligations.

The first round of compliance audits found that most employers still had considerable work to do. Especially disturbing has been an apparent lack of practical commitment at the senior levels in many federal departments.

By year end, the federal government appeared no closer to issuing the necessary Orders in Council to bring the Canadian Forces and the Royal Canadian Mounted Police under the Act's jurisdiction. The Commission hopes that the government will act on this matter in the near future.

The latest workforce representation data suggest that work remains to be done if equality in the workplace is to be achieved.

- › The representation of visible minorities in the federal public service was 5.1 per cent, about half of what could have been expected based on the numbers of people qualified and available for work.

- › Employees with disabilities in federally regulated workplaces also represent about half the proportion of people with disabilities available for employment.
- › In the federally regulated private sector, Aboriginal people represent 1.3 per cent of the workforce, well below their 2.1 per cent availability.
- While women have made inroads in all sectors of non-traditional occupations, progress has been slow, and in most cases their share of hirings was below expectations. 🍁



## *Workforce Representation*

### *Women*

The representation of women in the federally regulated private sector increased from approximately 41 per cent in 1987 to 44.6 per cent in 1997. Representation ranged from a low of 23.3 per cent in transportation to a high of 73.6 per cent in banking.

Women's representation in the federal public service stood at 50.5 per cent. However, a significantly larger proportion of women than men were hired into less-secure temporary positions. Women in the Executive group constitute 25 per cent of the total.

### *Visible Minorities*

Representation of members of visible minority groups in the federally regulated private sector reached 9.7 per cent in 1997, somewhat below the 10.3 per cent availability rate set in the 1996 Census. Visible minorities often remain employed in a limited number of occupational groups.

At 5.1 per cent, the representation of visible minorities in the public service is poor compared to that in the private sector. In 1997, no member of a visible minority group was included among the 28 people who joined the public service as members of the Executive group.

### *Aboriginal People*

The representation for Aboriginal people in the private sector stood at 1.3 per cent in 1997, well below the 2.1 per cent availability benchmark from the 1996 Census.

Aboriginal people have fared better in the public service than in the private sector. At 2.7 per cent, their representation is in line with availability. However, within the federal public service, 55 per cent of organizations with 200 or more employees do not meet the Census benchmark.

### *People with Disabilities*

In 1997, the representation of people with disabilities in the private sector declined to 2.3 per cent. That is less than half their 6.5 per cent availability rate. People with disabilities remain under-represented in every industrial sector.

People with disabilities constitute 3.9 per cent of the public service, well below their availability. Overall, only 1.7 per cent of all new hirings belonged to this group. 🌿

### Human Rights Protection

One of the Commission's main responsibilities has been to protect Canadians' rights through the impartial examination of alleged acts of discrimination.

Human rights commissions are supposed to be accessible to members of the public, and simpler and faster than the court system. But across Canada they have generally been frustrated in their endeavours to deal with complaints promptly. Financial restrictions, an increasingly complex and contentious environment operates, and the procedural constraints that stem from tribunal and court rulings — all of these make speedy and satisfactory resolution of complaints a daunting task.

The Auditor General of Canada, in a report issued in September 1998, recommended a number of ways in which the Commission might improve how it deals with complaints. The Commission has made program changes and redeployed staff in response to these recommendations.

Sometimes, delays in completing cases result from circumstances beyond the Commission's control. A sample study of a third of the cases presented to the Commission in 1998 shows that 24 per cent had been stood down for periods of two to three years pending the outcome of court proceedings. Eleven per cent had been held in abeyance for a period of three months to five years while the complainant pursued alternative redress mechanisms, or while the parties attempted to settle the matter.

Six per cent had been the subject of judicial reviews of the Commission's decisions, which served to lengthen the process by up to several years.

To deal with complaints more quickly, the Commission has undertaken a number of initiatives, including the establishment of an internal task force to deal with older cases and the use of mediation as an alternative to investigation.

At the same time, the Commission will be undertaking an in-depth examination of its procedures for dealing with complaints. It will also focus on the recruitment and development of staff involved in human rights protection.

Nonetheless, the Commission continues to believe that, in the longer term, the government should review the existing framework for human rights protection, and ask whether there are better ways by which effective equality can be guaranteed.

## Number of Complaints Received by Ground of Discrimination, 1995 to 1998

	1998		1997		1996		1995	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Disability	565	32	445	29	602	33	579	32
Sex	360	20	250	16	405	23	420	24
Age	276	16	375	25	140	8	130	7
Race/Colour	183	10	143	9	220	12	198	11
National/Ethnic Origin	161	9	133	9	161	9	157	9
Family/Marital Status	125	7	118	8	147	8	119	7
Sexual Orientation	67	4	37	2	92	5	76	4
Religion	36	2	24	2	31	2	103	6
Pardon	3	—	2	—	1	—	1	—
<b>Total</b>	<b>1,776</b>	<b>100</b>	<b>1,527</b>	<b>100</b>	<b>1,799</b>	<b>100</b>	<b>1,783</b>	<b>100</b>

## Complaint Outcomes: 1995 to 1998

	1998		1997		1996		1995	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Early resolution	41	2	48	2	57	3	96	5
Settled during investigation or at conciliation	148	9	169	8	268	13	142	7
Referred to alternate redress mechanisms	297	18	301	15	327	15	410	21
Referred to a tribunal	22	1	24	1	9	0	54	3
Not dealt with <sup>1</sup>	23	1	28	1	18	1	18	1
Dismissed for lack of evidence	192	12	221	12	245	12	277	14
No further proceedings <sup>2</sup>	129	8	147	7	198	9	430	21
Discontinued <sup>3</sup>	824	49	1,087	54	989	47	571	28
<b>Total</b>	<b>1,676</b>	<b>100</b>	<b>2,025</b>	<b>100</b>	<b>2,111</b>	<b>100</b>	<b>1,998</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Cases that the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination, or were, technically, without purpose.

<sup>2</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction, or the complaints did not warrant referral to a tribunal.

<sup>3</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or because a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.



## Human Rights Promotion

In the debate that gave rise to the Canadian Human Rights Act more than twenty years ago, Parliamentarians made it clear that they wanted the Commission to do more than confine itself to the intake and resolution of human rights complaints.

The Act they created requires the Commission “to develop and conduct information programs and to foster public understanding of this Act, and of the role and activities of the Commission.” It calls on the Commission to increase public recognition and support for the human rights principles that underpin the Act.

As part of the work of informing Canadians where their human rights came from, what they are, and the next steps in their development, the Commission undertook several initiatives during the past year to commemorate its twentieth anniversary and the fiftieth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights. Notable among these was a series of public lectures by the Chief Commissioner, who spoke to university audiences across Canada on the subject of human rights in the twenty-first century.

In November, the Commission took part in a major conference in Edmonton entitled “Universal Rights and Human Values — a Blueprint for Peace, Justice and Freedom.” Leading figures in human rights from around the world attended, including the United Nations High Commissioner for Human

Rights, Mary Robinson, and Archbishop Desmond Tutu of South Africa.

In December, the Commission participated in Montreal’s World Conference on the Universal Declaration of Human Rights, at which the Chief Commissioner chaired a panel on globalization.

The Commission also worked with its provincial counterparts to promote human rights. In Ontario, the Commission and the Ontario Human Rights Commission joined forces to launch a sexual harassment campaign

for the workplace. Together with its Quebec counterpart, the Commission sponsored the production of *Bas les pattes* (Get your paws off), a video on sexual harassment. In British Columbia, the provincial and federal Commissions produced and distributed *Human Rights, My Rights*, a video designed to provide information to Aboriginal people

on human rights laws. In Alberta, the Commission and its provincial counterpart worked together to produce a booklet, *The Rights Path*. And the Saskatchewan Human Rights Commission distributed to schools in that province an adapted version of a Commission poster called *Stop the Hatred*.

The Commission made increasing use of its Internet site to provide Canadians with information. And its new magazine, *Equality*, reports regularly on the Commission’s activities as well as significant human rights issues.

---

*The Act calls on the Commission to increase public recognition and support for human rights principles*

---

The Commission's six regional offices — in Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Toronto, Montreal and Halifax — serve as its front line. During the year, regional staff continued to meet with employers, unions, community groups and individuals. They also provided education sessions, and worked with Commissioners to mark events such as Black History Month, Human Rights Day, International Women's Day, National Access Awareness Week, and the International Day for the Elimination of Racial Discrimination.

## International Role

Other countries often look to Canada as an example when they begin to explore how to establish and strengthen their own human rights mechanisms. During the year, the Commission received a number of foreign visitors seeking information and participated in several important conferences on human rights concerns relevant to the Commission's work. The Commission also continued to provide technical assistance to fellow agencies.

A highlight of the year was the Commission's hosting of a two-week study tour on disability issues for groups from Mexico and representatives of the South African Human Rights Commission. The visitors met with disability experts from Canadian non-governmental organizations and from government.

In March, the Chief Commissioner hosted a parallel conference of national human rights institutions at a Canada-China Plurilateral Conference on Human Rights in British Columbia.

In May, the Commission also participated in other major conferences examining the role of national institutions in promoting and protecting human rights.

The Chief Commissioner was invited to Cuba in November for in-depth discussions with representatives of the Citizens Complaints Commission of Cuba. While there, she also met with representatives of non-governmental organizations.

In Indonesia, a senior officer from the Commission continued to advise the Indonesian Human Rights Commission in areas such as staffing, organization, training and information technology.

The South African Human Rights Commission requested the Canadian Commission's assistance in several areas, and the Commission's General Counsel provided advice on legal strategy for enforcing the provisions of the South African Human Rights Act.

The Commission's contribution to improving global human rights may not immediately affect the lives of those who experience discrimination. Its role is limited to providing advice and practical assistance to human rights commissions operating at the national level, and to groups in other countries that are interested in establishing such institutions. 🌿



En Indonésie, un agent supérieur détaché par la Commission a continué à conseiller la Commission indonésienne des droits de la personne dans des domaines tels que la dotation, l'organisation, la formation et les technologies de l'information.

La Commission sud-africaine des droits de la personne a demandé de l'aide à la Commission canadienne dans plusieurs domaines. L'avocat général de la Commission a donné des conseils sur la stratégie juridique à adopter pour la mise en œuvre de la loi sud-africaine sur les droits de la personne.

L'apport de la Commission à l'amélioration de la situation des droits de la personne de par le monde ne produira peut-être pas de changements immédiats dans la vie de ceux qui subissent la discrimination sur une base quotidienne. Le rôle de la Commission se limite à donner des conseils et à fournir une aide pratique aux organismes des droits de la personne qui œuvrent à l'échelle nationale ainsi qu'aux groupes désireux d'établir de telles institutions dans d'autres pays. 🌿

## Le rôle international de la Commission

D'autres pays s'inspirent souvent de notre exemple lorsqu'ils commencent à examiner des moyens d'établir et de renforcer leurs propres mécanismes de protection des droits de la personne. Pendant l'année, la Commission a accueilli un certain nombre de visiteurs étrangers venus s'informer et a participé à plusieurs conférences importantes sur des problèmes de droits de la personne en rapport avec son travail. La Commission a également continué à fournir une assistance technique à des organismes apparentés.

L'un des événements marquants de l'année a été la tournée d'étude de deux semaines sur la déficience organisée par la Commission à l'intention de groupes du Mexique et de représentants de la Commission des droits de la personne de l'Afrique du Sud. Les visiteurs se sont entretenus avec des experts du gouvernement et d'ONG canadiennes spécialisés dans les questions relatives à la déficience.

En mars, la présidente de la Commission a accueilli une conférence des institutions nationales des droits de la personne, qui s'est tenue en Colombie-Britannique parallèlement à une conférence plurilatérale Canada-Chine sur les droits de l'homme.

En mai, la Commission a également participé à d'autres grandes conférences sur le rôle des institutions nationales dans la promotion et la protection des droits de la personne.

En novembre, la présidente a été invitée à Cuba pour participer à des discussions approfondies avec les représentants de la Commission cubaine d'examen des plaintes des citoyens. Pendant son séjour à La Havane, elle s'est aussi entretenue avec des représentants d'organisations non gouvernementales.

des groupes communautaires et de simples particuliers. Ils ont aussi donné des séances de formation et de sensibilisation et travaillé avec les commissaires pour souligner des événements comme le Mois de l'histoire des Noirs, la Journée internationale des droits de l'homme, la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées et la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale.

## La promotion des droits de la personne

Au cours des débats qui ont mené à l'adoption de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il y a plus de vingt ans, les parlementaires ont clairement indiqué que'ils souhaitaient que la Commission fasse plus que recevoir et régler des plaintes liées aux droits de la personne.

La *Loi* qu'ils ont finalement adoptée exige que la Commission « élabora et exécute des programmes de sensibilisation publique touchant [...] la présente loi et le rôle et les activités que celle-ci lui confère ». Elle charge aussi la Commission de mieux faire connaître au public les principes des droits de la personne sous-jacents à la *Loi* de façon qu'ils bénéficient d'un soutien accru.

Soucieuse d'informer les Canadiens de l'origine de leurs droits et de les renseigner sur ce qu'ils sont et sur les prochaines étapes de leur développement, la Commission a réalisé l'année dernière une série de projets destinés à souligner son propre vingtième anniversaire ainsi que le cinquantième de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Il convient de mentionner en particulier une série de conférences publiques sur les droits de la personne au XXI<sup>e</sup> siècle, données par la présidente dans un certain nombre d'universités canadiennes.

En novembre, la Commission a pris part à une grande conférence tenue à Edmonton et intitulée *Les droits universels et les valeurs humaines : Un plan d'action pour la paix, la justice et la liberté*. Des sommités mondiales des droits de la personne y ont assisté, notamment Mary Robinson, Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, et l'archevêque Desmond Tutu de l'Afrique du Sud.

En décembre, la Commission a participé à Montréal au Congrès mondial sur la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, où la présidente a dirigé les délibérations d'un atelier sur la mondialisation.

La Commission a également travaillé avec ses pendantes provinciales à la promotion des droits de la personne. En Ontario, elle a collaboré avec la commission provinciale à l'organisation d'une campagne d'information sur le harcèlement sexuel au travail. De concert avec la commission québécoise, elle a financé la production de *Bas les pattes*, film vidéo sur le harcèlement sexuel. En Colombie-Britannique, elle a collaboré avec son pendant provincial à la production et à la distribution du film vidéo *Human Rights, My Rights*, destiné à renseigner les Autochtones sur les lois de protection des droits de la

personne. En Alberta, la Commission a produit de concert avec son pendant provincial une brochure intitulée *The Rights Path*. Enfin, la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan a distribué dans les écoles de la province une version adaptée de notre affiche intitulée *En finir avec la haine/Stop the Hate*.

La Commission fait un usage croissant de son site Internet afin de donner de l'information aux Canadiens. Elle se sert également de son nouveau bulletin d'information *Égalité* pour rendre régulièrement compte de ses activités et de diverses questions importantes liées aux droits de la personne.

Les six bureaux régionaux de la Commission, qui sont situés à Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Toronto, Montréal et Halifax, sont ses principaux points de contact avec le public. Au cours de l'année, les membres du personnel régional ont continué à rencontrer des employeurs, des représentants de syndicats,

*La Loi charge la Commission de mieux faire connaître au public les principes des droits de la personne*



- <sup>1</sup> Plaintes rejetées par la Commission parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après les présumés actes de discrimination ou étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.
- <sup>2</sup> Plaintes retirées ou abandonnées par les plaignants, ou demeurées sans suite parce qu'elles n'étaient pas dûment motivées.
- <sup>3</sup> Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant ne soumettait pas de preuves ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre le présumé acte de discrimination et un motif de distinction illicite.

Bilan des plaintes de 1995 à 1998										
	1998		1997		1996		1995			
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%		
Règlement hâtif	41	2	48	2	57	3	96	5		
Règlement pendant l'enquête ou à la conciliation	148	9	169	8	268	13	142	7		
Autres voies de recours	297	18	301	15	327	15	410	21		
Renvoi à un tribunal	22	1	24	1	9	0	54	3		
Irrecevables <sup>1</sup>	23	1	28	1	18	1	18	1		
Rejet pour manque de preuves	192	12	221	12	245	12	277	14		
Aucune autre procédure <sup>2</sup>	129	8	147	7	198	9	430	21		
Plaintes sans suite <sup>3</sup>	824	49	1 087	54	989	47	571	28		
Total	1 676	100	2 025	100	2 111	100	1 998	100		

Ventilation des plaintes par motif de distinction illicite, de 1995 à 1998										
	1998		1997		1996		1995			
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%		
Déficience	565	32	445	29	602	33	579	32		
Sexe	360	20	250	16	405	23	420	24		
Âge	276	16	375	25	140	8	130	7		
Race ou couleur	183	10	143	9	220	12	198	11		
Origine nationale										
ou ethnique	161	9	133	9	161	9	157	9		
Etat matrimonial ou situation de famille	125	7	118	8	147	8	119	7		
Orientation sexuelle	67	4	37	2	92	5	76	4		
Religion	36	2	24	2	31	2	103	6		
Etat de personne gracée	3	—	2	—	1	—	1	—		
Total	1 776	100	1 527	100	1 799	100	1 783	100		

## La protection des droits de la personne

sur la décision prise par la Commission, ce qui a pu ajouter des années à la durée du processus.

L'une des principales attributions de la Commission est de protéger les droits des Canadiens grâce à un examen impartial des actes allégués de discrimination.

Les commissions des droits de la personne sont censées être accessibles à tous et avoir une procédure plus simple et plus rapide que celle du système judiciaire. Cependant, partout au Canada, elles ont connu en général bien des frustrations en essayant de raccourcir les délais de règlement des plaintes. En effet, les restrictions financières, un environnement de plus en plus complexe et litigieux et les contraintes de procédure découlant des décisions des tribunaux administratifs et judiciaires se sont alliées pour faire d'un règlement rapide et satisfaisant des plaintes une tâche particulièrement ardue.

En même temps, la Commission entreprendra un examen approfondi de ses méthodes de traitement des plaintes et consacrera plus d'efforts au recrutement et au perfectionnement des employés chargés de la protection des droits de la personne. La Commission continue de croire qu'à plus longue échéance le gouvernement devrait examiner le cadre existant de protection des droits de la personne et rechercher de meilleurs moyens d'assurer une véritable égalité.

Dans un rapport rendu public en septembre 1998, le vérificateur général du Canada a recommandé à la Commission divers moyens d'améliorer le traitement des plaintes. Suite à ces recommandations, la Commission a procédé à des modifications de programmes et à un redéploiement de son effectif.

Il arrive parfois que les retards dans le traitement des plaintes découlent de circonstances qui échappent à la volonté de la Commission. Une étude portant sur un échantillon comprenant le tiers des cas dont la Commission a été saisie en 1998 a révélé que 24 % avaient été laissées en suspens pendant deux à trois ans dans l'attente de décisions judiciaires. De plus, 11 % ont été mises en suspens pour des périodes allant de trois mois à cinq ans pendant que le plaignant se prévalait d'autres voies de recours ou que les parties essayaient de parvenir à un règlement; et 6 % ont fait l'objet de contrôles judiciaires portant

## Représentation dans la population active

### Les femmes

La représentation des femmes dans la partie du secteur privé assujettie à la réglementation fédérale est passée d'environ 41 % en 1987 à 44,6 % en 1997, s'échelonnant entre un minimum de 23,3 % dans les transports et un maximum de 73,6 % dans les banques.

La représentation des femmes dans la fonction publique fédérale s'est située à 50,5 %. Toutefois, beaucoup plus de femmes que d'hommes ont été engagées dans des postes temporaires sans sécurité d'emploi. Dans le groupe de la direction, la proportion des femmes s'élevait à 25 %.

### Les membres des minorités visibles

La représentation des membres des minorités visibles dans la partie du secteur privé assujettie à la réglementation fédérale a atteint 9,7 % en 1997, ce qui est légèrement inférieur au taux de disponibilité de 10,3 % que révèle le recensement de 1996. Les membres de ce groupe demeurent souvent cantonnés dans un nombre limité de catégories professionnelles.

À 5,1 %, la représentation des membres des minorités visibles dans la fonction publique était médiocre par rapport à leur situation dans le secteur privé. En 1997, il n'y en avait aucun parmi les 28 personnes embauchées dans le groupe de la direction.

### Les Autochtones

La représentation des Autochtones dans le secteur privé s'élevait à 1,3 % en 1997, chiffre nettement inférieur au taux de disponibilité de 2,1 % tiré du recensement de 1996.

La situation des Autochtones était meilleure dans le secteur public. À 2,7 %, leur représentation se comparait à leur taux de disponibilité. Toutefois, au sein de la fonction publique fédérale, 55 % des organisations comptant 200 employés ou plus n'atteignaient pas le point de repère du recensement.

### Les personnes handicapées





En 1997, la représentation des personnes handicapées dans le secteur privé est tombée à 2,3 %, soit à moins de la moitié de leur taux de disponibilité de 6,5 %. Les personnes handicapées sont demeurées sous-représentées dans tous les secteurs d'activité.

Dans la fonction publique, les membres de ce groupe constituaient 3,9 % de l'effectif, soit bien en deçà de leur taux de disponibilité. Dans l'ensemble, 1,7 % seulement de toutes les nouvelles recrues appartenaient à ce groupe.



À la fin de 1998, la Commission avait dépassé son objectif de la première année, qui consistait à entreprendre 82 vérifications de conformité. Elle avait également réussi, dans les cas de non-conformité, à négocier des engagements destinés à amener les employeurs à respecter les exigences de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.


La Commission se réjouit de la coopération manifestée jusqu'ici par les employeurs. Toutefois, c'est au stade des vérifications de suivi, lorsqu'elle déterminera dans quelle mesure ils auront respecté leurs obligations réelles, que se révélera leur véritable degré de coopération.

-  Dans les milieux de travail sous réglementation fédérale, les employés ayant une déficience ne représentent également qu'environ la moitié de la proportion des personnes ayant un emploi disponibles pour un emploi.
-  Dans la partie du secteur privé sous réglementation fédérale, la représentation des Autochtones s'est élevée à 1,3 % de l'effectif total, ce qui est nettement inférieur à leur taux de disponibilité de 2,1 %.
-  Même si les femmes ont réalisé des progrès dans tous les secteurs d'emploi non traditionnels, ces progrès ont été lents et, dans la plupart des cas, leur part de l'emploi a été inférieure aux chiffres attendus.


La première série de vérifications de la conformité a révélé que la plupart des employeurs avaient encore un travail considérable à faire. Un fait est particulièrement troublant : c'est l'absence apparente, dans bien des ministères fédéraux, d'un engagement concret aux échelons supérieurs de la hiérarchie.

En fin d'année, le gouvernement fédéral ne semblait pas près d'approuver les décrets nécessaires pour assujettir les Forces canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada à la *Loi*. La Commission espère que le gouvernement prendra les mesures voulues dans un proche avenir.

Les données les plus récentes de représentation au sein de la population active donnent à penser qu'il reste encore beaucoup à faire pour réaliser l'égalité en milieu de travail.

-  La représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale n'atteint que 5,1 %, soit environ la moitié de ce qu'on aurait pu attendre compte tenu des compétences disponibles.

Au Canada, le nombre de personnes âgées croît à un rythme qui compte parmi les plus rapides du monde. À l'heure actuelle, les personnes âgées de 65 ans et plus constituent 12 % de la population, mais ce pourcentage devrait passer aux alentours de 23 % d'ici 2041. Cette évolution démographique aura des répercussions sur les familles et les collectivités, et modifiera la structure sociale, économique et culturelle du pays. Elle appellera également les Canadiens à rejeter les stéréotypes relatifs à la compétence, à l'engagement et aux capacités des travailleurs âgés.

Les Nations Unies ont proclamé 1999 Année internationale des personnes âgées. L'Année doit, entre autres, permettre d'aborder les questions liées à l'indépendance, à la participation, aux soins, à la dignité et à l'épanouissement personnel des aînés. Deux de ces principes relèvent des droits de la personne. Le premier, l'indépendance, affirme que les personnes âgées ont le droit de déterminer « à quel moment et à quel rythme elles se retireront de la vie active ». Le second, la dignité, déclare que les « personnes âgées devraient être traitées avec justice quels que soient leur âge, leur sexe, leur race ou leur origine ethnique, leurs handicaps ou autres caractéristiques, et être appréciées indépendamment de leur contribution économique ».

En 1998, l'Organisation de coopération et de développement économiques a publié un rapport sur les incidences du vieillissement, dans lequel elle fait remarquer que lorsqu'on traite les employés comme s'ils avaient tous exactement les mêmes besoins, on fait abstraction d'importants facteurs susceptibles

d'influer sur leur volonté et leur capacité de demeurer au sein de la population active. Fruit d'une réflexion similaire, une étude réalisée pour le compte de l'Institut C. D. Howe soutient que l'âge de la retraite devrait être fixé conjointement par les travailleurs et leur employeur.

C'est dans cet esprit que la Commission canadienne sur les droits de la personne qui permet la retraite obligatoire. Les travailleurs qui ont connu de longues périodes de chômage sont peu susceptibles d'avoir économisé suffisamment d'argent ou d'avoir accumulé suffisamment de service ouvrant droit à pension pour avoir les moyens de partir à la retraite. De même, les employés âgés occupant des postes peu rémunérés et sans régime de pension pourraient avoir besoin de demeurer plus longtemps au sein de la population active. La retraite obligatoire peut également causer des difficultés aux femmes qui sont entrées sur le marché du travail sur le tard ou qui l'ont quitté pendant un certain nombre d'années pour s'occuper de leurs enfants.

La Commission croit que la compétence devrait être le seul critère pour déterminer si les employés peuvent ou non conserver leurs fonctions. Si le sexe, la race, la couleur ou l'orientation sexuelle des travailleurs ne doivent pas entrer en ligne de compte, on ne devrait pas non plus pouvoir invoquer leur âge pour les empêcher de travailler.

### La Commission croit

de devrait être le seul  
critère pour  
dét erminer si les  
employés peuvent ou  
non conserver leurs  
fonctions.

D'importants progrès ont été réalisés en 1998 en vue d'assurer aux gays et aux lesbiennes la pleine protection de la loi. Dans l'arrêt *Friend c. Albert*, la Cour suprême du Canada a statué que l'*Individual's Rights Protection Act* de l'Alberta violait les dispositions d'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés* parce qu'elle n'englobait pas l'orientation sexuelle parmi ses motifs de distinction illicite. La Cour a donc ordonné que la loi albertaine soit interprétée comme si l'expression « orientation sexuelle » y figurait.

Dans *Rosenberg c. Canada*, la Cour d'appel de l'Ontario a statué que la définition de « conjoint » dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* était inconstitutionnelle parce qu'elle excluait les survivants du même sexe des prestations versées par les régimes de pension d'employeurs. La Cour a ordonné que la *Loi* soit interprétée comme si les mots « et du même sexe » avaient été ajoutés à la définition en question. Dans l'affaire *Moore et Akers* *c. Conseil du Trésor*, la Cour fédérale a confirmé la décision d'un tribunal des droits de la personne selon laquelle un régime de prestations distinct pour les conjoints de fait du même sexe ne répondait pas aux exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Un autre développement positif découle d'un rapport publié au terme d'un examen indépendant de la *Loi sur l'immigration*. L'une des recommandations du rapport, intitulé *« Au-delà des différences »*, propose d'ajouter à la définition de conjoint qui figure dans la *Loi* « une personne jointe par des rapports intimes et au moins un an de vie commune ». La Commission convient qu'une modification à la *Loi* s'impose à cet égard.

En 1998, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a étendu l'application des régimes de pension des fonctionnaires et des enseignants de la province de façon à y inclure les survivants du même sexe. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a fait adopter des modifications législatives étendant la définition de conjoint aux partenaires homosexuels dans les lois régissant les pensions des employés de la fonction publique, des enseignants et des travailleurs municipaux. Le gouvernement de la Colombie-Britannique est également devenu le premier en Amérique du Nord à attribuer aux couples homosexuels les mêmes privilèges et obligations que les couples hétérosexuels aux chapitres des pensions alimentaires pour enfants, de la garde et des droits de visite. Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a modifié sa loi sur les droits de la personne en juin 1998 pour y inclure l'orientation sexuelle. Pour sa part, le gouvernement du Québec a annoncé qu'il envisageait de modifier le Code civil du Québec ainsi que 25 lois provinciales afin de reconnaître les couples de fait, qu'ils soient hétérosexuels ou homosexuels.

Bien que les tribunaux reconnaissent que l'exclusion des conjoints de même sexe des définitions législatives de « conjoint » soit discriminatoire, le gouvernement fédéral n'a pas encore modifié ses différentes lois qui sont visées. Comme la question est parfaitement bien établie en droit, l'approche fragmentaire que le gouvernement a adoptée pour remédier à cette forme de discrimination est regrettable.



## LES AUTOCHTONES

Plus de deux années se sont écoulées depuis que la Commission royale sur les peuples autochtones a déposé son retentissant rapport. En 1998, le gouvernement a finalement publié sa réaction au rapport dans un plan d'action intitulé *Rassemblez nos forces*.

Ce plan d'action constitue un premier pas positif en direction de la démarche à long terme préconisée par la Commission royale, mais on ne peut pas dire qu'il traite de la

situation de la majorité des Autochtones, puisque la plupart d'entre eux vivent à l'extérieur des réserves. Les besoins aussi particuliers que pressants des Métis et des Indiens non inscrits doivent également recevoir l'attention qu'ils méritent.

En juin, le gouvernement fédéral a pris des mesures pour améliorer ses relations avec l'ensemble des Indiens hors-réserves en signant un accord politique avec le Congrès des peuples autochtones.

Cet accord engage le gouvernement à mener des consultations auprès du Congrès sur des questions telles que le gouvernement, le logement, la santé et la justice. Et, pour la première fois, le gouvernement a exprimé ses regrets au sujet du traitement infligé dans le passé aux Autochtones, en notant particulièrement les sévices sexuels et physiques qu'ils ont subis dans les pensionnats financés par l'État.

En août, des représentants du Conseil tribal des Nisga'a, du gouvernement fédéral et du gouvernement de la Colombie-Britannique ont paraphé l'Entente finale du traité des Nisga'a. Une fois ratifiée par toutes les parties, l'entente deviendra le premier traité signé en Colombie-

Britannique depuis 1899 et le premier

règlement d'une revendication territoriale conclu au sud du 60<sup>e</sup> parallèle depuis 1975.

Des progrès ont en outre été enregistrés en vue de donner suite aux griefs de longue date des Innus de Davis Inlet, au Labrador, qui avaient été forcés à se réinstaller dans les années 60. Le gouvernement fédéral a affecté 85 millions de dollars à la création d'une nouvelle collectivité pour les Innus à Little Sango Pond.

Un autre problème touchant les

Autochtones de Terre-Neuve demeure sans solution. L'année dernière, la Commission avait exprimé un certain optimisme parce que les griefs des Micmacs de Terre-Neuve semblaient en voie de règlement. Ces griefs avaient fait l'objet en 1997 d'un rapport qui concluait que le gouvernement fédéral avait manqué à ses obligations constitutionnelles envers les Micmacs, en refusant de leur offrir les programmes et les services mis à la disposition des Autochtones allieurs au Canada. Même si des

réunions ont été tenues entre des représentants de la Fédération of Newfoundland Indiens et des fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'examen des questions de fond n'a pas beaucoup progressé. La présidente de la Commission s'est entretenue avec des représentants des Micmacs à St. John's et a écrit à la ministre des Affaires indiennes pour l'exhorter à trouver une solution à ce problème qui n'a que trop longtemps duré. 🌿

Les modifications apportées à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en 1998 ont lancé un message clair aux employeurs et aux organisations : les personnes ayant une déficience sont des membres à part entière de la société. Si l'adaptation est nécessaire pour leur permettre de participer dans la même mesure que tous les autres, alors elle doit être assurée.

L'adaptation n'est pas un nouveau concept. La jurisprudence établit clairement qu'à moins de constituer une contrainte excessive, l'adaptation est un droit et non un privilège. Néanmoins, les modifications récemment adoptées sont importantes parce qu'elles inscrivent l'obligation d'adaptation dans la loi et relèvent la contrainte excessive à des considérations « de coûts, de santé et de sécurité ».

La Cour suprême a déjà statué que les employeurs ne pouvaient se décharger de leurs obligations simplement parce que celles-ci avaient des conséquences financières. Comme le défunt juge Sopinka l'avait noté, le qualificatif « excessive » implique nécessairement qu'une certaine contrainte est acceptable.

En octobre, le gouvernement a publié *l'union*, plan qui

favorise la pleine participation des

personnes ayant une déficience à tous les

aspects de la société canadienne. *l'union*

représente un important consensus entre le

gouvernement fédéral, les provinces et les

territoires. Son principal objectif est d'accroître

l'efficacité, l'efficience et la coordination des

programmes existants.

Un certain nombre de groupes de défense des personnes ayant une déficience disent craindre

*Les employés ayant une déficience*

*représentent environ*

*la moitié de la*

*proportion des*

*personnes ayant une*

*déficience qui sont*

*disponibles pour un*

*emploi*

cependant qu'*l'union* ne représente, de la part du gouvernement fédéral, qu'une autre tentative de se décharger de ses responsabilités relativement aux droits des Canadiens ayant une déficience. Ils sont aussi préoccupés par le fait que la stratégie ne comporte aucun nouvel engagement de fonds pour ceux qui comptent déjà parmi les groupes les plus défavorisés au pays.

Pour les Canadiens ayant une déficience, l'inaccessibilité demeure la règle et non l'exception. En l'absence de lois ou de normes nationales, les défenseurs de l'égalité d'accès aux transports, aux communications, aux services bancaires et à d'autres services ne peuvent appuyer leurs efforts que sur des règlements fragmentaires, disparates et insuffisants. En ce moment, par exemple, comme il n'existe pas de normes nationales régissant l'accès aux édifices, les normes d'accessibilité varient d'une province à l'autre.

Des transports accessibles sont également essentiels. L'Office des transports du Canada élabore, de concert avec des compagnies de transport et des consommateurs, des codes de pratiques d'application volontaire pour les chemins de fer et les compagnies aériennes afin d'assurer des services entièrement accessibles aux personnes ayant une déficience. Transports Canada fait de même pour les autocaristes.

Il n'y a aucun secteur de l'économie où les employeurs ont rempli leur engagement d'accroître les occasions d'emploi pour les personnes ayant une déficience. À vrai dire, dans les milieux de travail sous réglementation fédérale, les employés ayant une déficience représentent environ la moitié de la proportion des personnes ayant une déficience qui sont disponibles pour un emploi.

À l'exception des Autochtones, tous les Canadiens sont des immigrants ou des descendants d'immigrants. Nous nous enrichissons de l'expérience et du talent que les nouveaux venus apportent avec eux. Si nous devons continuer à profiter de cette précieuse contribution, nos politiques relatives à l'immigration et aux réfugiés doivent refléter les valeurs fondamentales de transparence et d'adaptation.

Un rapport publié en janvier 1999 par la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration accorde, à juste titre, une grande importance à la réunification des familles. Plusieurs propositions sont particulièrement positives : par exemple, la réduction de la durée de la période de parrainage pour les conjoints et les enfants à charge, et la promotion du principe de l'égalité des enfants biologiques et adoptés.

Il y a lieu de se réjouir de la volonté du gouvernement de favoriser une réunification rapide des familles des réfugiés. La Commission accueille aussi favorablement la proposition visant à ramener de cinq à trois ans la période que doivent attendre les réfugiés sans papiers avant de pouvoir demander le droit d'établissement.

En décembre, la Ministre a déposé à la Chambre une nouvelle *Loi sur la citoyenneté au Canada* (projet de loi C-63) qui obligerait les résidents permanents à vivre au Canada pendant au moins trois ans sur une période de cinq ans pour obtenir leur citoyenneté. Bien que le principe semble raisonnable, la Commission s'inquiète de l'absence de distinction dans le cas des réfugiés. Elle est

*Le racisme sera*

*raïnen non devant les*

*tribunaux, mais dans*

*le cœur et dans les*

*actes des Canadiens*

représentation des minorités visibles n'atteignait qu'environ la moitié de ce qu'on aurait pu attendre, compte tenu du nombre de candidats compétents disponibles.

Selon le Centre Simon Wiesenthal, le nombre de sites de propagande haineuse sur Internet est passé d'une cinquantaine à plus de huit cents au cours des trois dernières années. La Commission cherche, dans le cadre d'une instance devant un tribunal des droits de la personne, à déterminer si la législation actuelle lui permet de réagir face à ceux qui se servent d'Internet pour susciter des mépris à l'égard d'autres personnes, à cause de leur race, de leur religion, de leur origine ethnique ou de leur orientation sexuelle. 🐾

En février, au cours d'un forum sur la discrimination raciale dans la fonction publique et les organismes fédéraux, certains ont déploré l'absence de progrès en ce qui concerne le recrutement de membres des minorités visibles. Les statistiques du Conseil du Trésor semblent indiquer que les résultats enregistrés à cet égard par la fonction publique sont pires que dans le cas des membres des autres groupes désignés. À vrai dire, en 1997-1998, la

égalitément préoccupée par le fait que la nouvelle loi obligerait les candidats à la citoyenneté à faire la preuve de leur connaissance du Canada en français ou en anglais, sans l'aide d'un interprète. Compte tenu des compressions effectuées dans les programmes d'apprentissage de la langue seconde financés par l'État, cette disposition pourrait avoir des répercussions négatives sur les plus vulnérables, c'est-à-dire les réfugiés et les immigrants âgés de la catégorie de la famille.

rester membres de la population active et de progresser dans leur carrière.

En 1998, près d'une plainte sur cinq reçues par la Commission comportait des allégations de discrimination fondée sur le sexe. Un nombre disproportionné de ces plaintes touchait des femmes travaillant dans des secteurs non traditionnels ou des femmes qui ont subi des conséquences négatives lorsque leur employeur a appris qu'elles étaient enceintes.

Pour aider les employeurs à combattre le harcèlement sexuel en milieu de travail, la

Commission a rédigé des modèles de politiques antiharcèlement, en collaboration avec Développement des ressources humaines Canada et Condition féminine Canada.

En février 1989, un tribunal des droits de la personne avait ordonné la pleine intégration des femmes dans les Forces canadiennes dans un délai de dix ans. À la fin de 1998, il semblait bien que l'effort déployé pour assurer l'accès des femmes aux postes de combat et leur acceptation dans ces rôles avait manqué de constance et de concertation.

Un rapport commandé par le Service correctionnel du Canada, *Les droits de la personne et le milieu correctionnel : un modèle stratégique*, contenait une importante recommandation relative au Bureau de l'enquêteur correctionnel, qui est responsable de l'examen des activités du Service correctionnel touchant les droits des détenus. Bien qu'il occupe une position de choix pour aider à régler les problèmes individuels et systémiques, le Bureau n'a pas le pouvoir d'imposer la mise en œuvre de ses recommandations. La

Commission appuie la recommandation du rapport qui préconise d'établir un processus de recours à un tribunal administratif ou judiciaire dans les cas où le Bureau est incapable d'obtenir un règlement compatible avec les obligations du Service correctionnel en matière de droits de la personne.

Le rapport signale également la surreprésentation des femmes autochtones dans les établissements correctionnels fédéraux et le maintien de femmes dans des prisons pour hommes. Le rapport conclut que la recherche d'autres locaux pour abriter ces détenues devrait figurer parmi les priorités du Service correctionnel au chapitre des droits de la personne.

*Le harcèlement sexuel demeure un gnisant facteur qui dissuade les femmes de rester membres de la population active et de progresser dans leur carrière*



## La parité salariale

Dans le domaine des droits de la personne, la parité salariale est le sujet qui a retenu le plus l'attention des médias en 1998, surtout lorsqu'un tribunal des droits de la personne a rendu sa décision le 29 juillet dans l'affaire des plaintes de l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) contre le Conseil du Trésor. Cette décision touche quelque 200 000 personnes et met en jeu des sommes considérables.

La Commission croit que le tribunal a donné une réponse équitable et bien raisonnée à la question centrale qui lui était posée : comment faut-il appliquer les résultats d'une étude conjointe syndicale-patronale pour rajuster les salaires d'emplois sous-évalués principalement occupés par des femmes?

Compte tenu de l'équilibre judiciaires réalisé par le tribunal, la Commission a été déçue lorsque le gouvernement a demandé un contrôle judiciaire de la décision.

La Commission s'inquiète de la tendance persistante à la contestation judiciaire de la part du gouvernement et de certains employeurs du secteur privé dans les affaires de disparité salariale, tendance qui ralentit inévitablement ses travaux et ceux du Tribunal canadien des droits de la personne. Ce fut le cas notamment de Bell Canada qui a continué à chercher des moyens judiciaires d'empêcher la Commission de renvoyer au Tribunal des plaintes alléguant que la compagnie de téléphone contrevenait aux


*La parité salariale se  
fonde d'abord et  
avant tout sur la*

Le gouvernement a indiqué qu'il souhaitait explorer des moyens d'adapter les dispositions de la Loi relatives à la parité salariale. Tant que l'objectif réel d'éventuelles modifications sera d'améliorer et non de diluer ces dispositions, la Commission, forte de ses vingt années d'expérience dans le domaine, sera prête à appuyer un débat ouvert et réfléchi.

En 1998, la Commission a contribué à l'activité de l'équipe du Conseil du Trésor chargée d'évaluer des emplois pour la fonction publique fédérale. La Norme générale de classification ou NGC a adopté le non-sexisme comme l'un de ses objectifs déclarés. Elle remplacera 72 anciennes normes de classification dans le courant de 1999. La Commission appuie les grands objectifs de la NGC.

## La discrimination fondée sur le sexe

Des stéréotypes persistants relatifs au rôle et aux capacités des femmes les tiennent à l'écart de certains secteurs où elles seraient pourtant en mesure de contribuer sensiblement à la société et à l'économie. À part ses répercussions parfois dévastatrices sur les victimes, le harcèlement sexuel demeure un puissant facteur qui dissuade les femmes de

« Le Parlement a confié à la Commission canadienne des droits de la personne une double mission : restaurer les droits des victimes d'actes discriminatoires; améliorer les systèmes sociaux et changer l'attitude de la population afin de réduire et d'éliminer illégalement tous les cas de distinction de but. Ces deux buts peuvent se fonder en un seul énoncé, sous le titre des grands objectifs de la Commission : justice sociale et changement d'ordre social. » 

Les employeurs et les fournisseurs de services à répondre aux besoins des personnes ayant une déficience, des membres de minorités religieuses et d'autres, à moins que cela ne leur impose une contrainte excessive. Les dispositions portant sur la propagande haineuse ont également été renforcées.

En juillet, le Tribunal canadien des droits de la personne a rendu une décision clé sur la parité salariale, dont devait profiter des dizaines de milliers de fonctionnaires et d'ex-fonctionnaires, pour la plupart des femmes occupant des emplois peu rémunérés. La Commission est d'avis que le Tribunal a proposé une solution raisonnable et équilibrée. Le président du Conseil du Trésor et la ministre de la Justice ont toutefois demandé un contrôle judiciaire de la décision.

La Cour suprême du Canada a également rendu un important arrêt en 1998. Dans l'affaire *Friend c. Alberta*, la Cour a conclu à l'unanimité que l'omission de l'orientation sexuelle, dans comme motif de distinction illicite, dans l'*Individual's Rights Protection Act* de l'Alberta constituait une violation de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

## *Droits de la personne : Faits saillants 1998*

En juin, des modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* sont entrées en vigueur. L'une d'elles revêt une importance particulière : elle oblige

par Michelle Falardeau-Ramsey, c.r.  
Présidente de la Communion

Au terme d'une année marquée par le 50<sup>e</sup> anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, nous sommes à la croisée des chemins. Au Canada, les droits de la personne ont progressé par suite d'importantes décisions rendues par les cours de justice et les tribunaux. Des modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui ont pris effet au cours de l'année nous ont également fait franchir un petit pas en avant. Mais il nous reste encore beaucoup à faire pour atteindre notre objectif déclaré : l'égalité des chances pour tous.

*La pauvreté a des  
conséquences à long  
terme sur l'économie  
elle les marque  
souvent pour la vie en  
effaçant les progrès  
et la confiance en soi  
dont l'école, ensuite sur  
le marché du travail*

universelle de 1948. Notre pays a également pris une décision significative en ratifiant, en 1976, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces deux traités, ainsi que d'autres portant sur les droits de l'enfant, l'élimination de la discrimination raciale et l'élimination de la discrimination contre les femmes, témoignent d'engagements internationaux ayant un lien très réel, mais souvent mal compris, avec les droits de la personne au Canada.

Le gouvernement a annoncé que l'examen attendu depuis longtemps de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* commencerait dans un proche avenir. C'est bien sûr une nouvelle encourageante. J'espère que cet examen sera complet et que l'actualisation de la *Loi* et du mandat de la Commission permettra de prendre conscience de l'importance qu'il y a à inscrire dans nos lois les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. Il va sans dire que la Commission sera très heureuse de participer pleinement à tout examen du genre.

Entre-temps, nous poursuivrons la tâche entreprise. Et, pour répondre à ceux qui disent que la Commission dépasse parfois les bornes en s'immisçant dans des affaires qui semblent déborder le cadre immédiat de son champ de compétence, j'aimerais reprendre les paroles prononcées il y a vingt ans par Gordon Fairweather, premier président de la Commission :

Il ne faudrait pas perdre de vue, d'ailleurs, que le Canada est signataire d'une série d'instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, à commencer par la *Déclaration*

L'année dernière, j'ai attiré l'attention sur le lien qui existe entre la pauvreté et la possibilité de jouir effectivement de ses droits. Mes commentaires ont suscité une certaine controverse, certains estimant même que je m'aventurais dans des domaines étrangers au mandat de la Commission. Je demeure cependant convaincue qu'il est impossible d'isoler les droits de la personne du contexte créé par les conditions sociales et économiques. Un seul exemple suffit pour illustrer mon propos : la pauvreté a des conséquences à long terme sur les enfants; elle les marque souvent pour la vie en affectant leur santé et la confiance en soi dont ils ont besoin pour réussir, d'abord à l'école, ensuite sur le marché du travail.

1	Introduction
3	La parité salariale et la discrimination fondée sur le sexe
5	La race, la religion et l'origine ethnique
6	La déficience
7	Les Autochtones
8	L'orientation sexuelle
9	L'âge
10	L'équité en matière d'emploi
12	Le travail de la Commission

Ce document est également publié sur bande sonore, en gros caractères, en braille et sur disquette informatique pour qu'il soit accessible aux personnes ayant une déficience visuelle.

On peut aussi le consulter, de même que le texte intégral du *Rapport annuel 1998* et le *Rapport juridique*, sur le site Web de la Commission (<http://www.chrc-ccdp.ca>). Un tiré à part du chapitre du *Rapport annuel* sur l'équité en matière d'emploi est également disponible.

Bureaux de la Commission canadienne des droits de la personne

**Atlantique**  
**Adresse du bureau**  
5475, chemin Spring Garden  
Halifax (Nouvelle-Écosse)  
Bureau 203  
Téléphone : (902) 426-8380  
Numéro sans frais :  
ATS : 1-888-643-3304  
Télécopieur : (902) 426-2685  
**Adresse postale**  
C.P. 3545  
Succursale postale  
Halifax-Sud  
Halifax (Nouvelle-Écosse)  
B3J 3J2  
Edmonton (Alberta)  
T5J 3L8  
Téléphone : (403) 495-4040  
Numéro sans frais :  
ATS : 1-888-643-3304  
Télécopieur : (403) 495-4044

**Alberta et Territoires du Nord-Ouest**  
10010 - 106 Street  
Bureau 308  
Edmonton (Alberta)  
T5J 3L8  
Téléphone : (403) 495-4040  
Numéro sans frais :  
ATS : 1-888-643-3304  
Télécopieur : (403) 495-4044

**Colombie-Britannique et Yukon**  
757, rue Hastings Ouest  
Bureau 420  
Vancouver (Colombie-Britannique)  
V6C 1A1  
Téléphone : (604) 666-2251  
Numéro sans frais :  
ATS : 1-800-999-6899  
Téléphone : (416) 973-5527  
Numéro sans frais :  
ATS : 1-800-999-6899  
Télécopieur : (416) 973-6184

**Bureau national**  
344, rue Slater, 8<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario) K1A 1E1  
Téléphone : (613) 995-1151  
Numéro sans frais : 1-888-214-1090  
ATS : 1-888-643-3304  
Télécopieur : (613) 996-9661  
Courriel : [info.com@chrc-ccdp.ca](mailto:info.com@chrc-ccdp.ca)  
Site Web : <http://www.chrc-ccdp.ca>





---

*Rapport annuel 1998*  
*Points saillants*

---

---

COMMISSION  
CANADIENNE  
DES DROITS  
DE LA PERSONNE

---



CA1  
J720  
A56

P. 400-03



---

CANADIAN  
HUMAN  
RIGHTS  
COMMISSION

---

---

*Annual Report 1999*

---

## *National Office*

---

Canadian Human Rights Commission  
344 Slater Street, 8th Floor  
Ottawa, Ontario  
K1A 1E1  
Telephone: (613) 995-1151  
Toll Free: 1-888-214-1090  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (613) 996-9661  
Electronic mail: [info.com@cbrc-ccdp.ca](mailto:info.com@cbrc-ccdp.ca)  
Web site: <http://www.cbrc-ccdp.ca>

## *Regional Offices*

---

### *Atlantic*

---

*Office Address:*  
5475 Spring Garden Road  
Suite 203  
Halifax, Nova Scotia  
Telephone: (902) 426-8380  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (902) 426-2685

*Mailing Address:*  
P.O. Box 3545  
Halifax South Postal Station  
Halifax, Nova Scotia  
B3J 3J2

### *Quebec*

---

1253 McGill College Avenue  
Suite 470  
Montreal, Quebec  
H3B 2Y5  
Telephone: (514) 283-5218  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (514) 283-5084

### *Ontario*

---

175 Bloor Street East, Suite 1002  
Toronto, Ontario  
M4W 3R8  
Telephone: (416) 973-5527  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (416) 973-6184

### *Prince*

---

(Manitoba, Saskatchewan and  
Northwestern Ontario)  
175 Hargrave Street, Suite 750  
Winnipeg, Manitoba  
R5C 3R8  
Telephone: (204) 983-2189  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (204) 983-6132

### *Alberta and Northwest Territories*

---

10010 – 106 Street, Suite 308  
Edmonton, Alberta  
T5J 3L8  
Telephone: (780) 495-4040  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (780) 495-4044

### *British Columbia and Yukon*

---

757 West Hastings Street  
Suite 420  
Vancouver, British Columbia  
V6C 1A1  
Telephone: (604) 666-2251  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (604) 666-2386



---

CANADIAN  
HUMAN  
RIGHTS  
COMMISSION

---



---

*Annual Report 1999*

---



A companion Legal Report, which reports significant human rights decisions rendered by tribunals and the courts in 1999, is available, as is a separate reprint of the Employment Equity section of this publication.

© Minister of Public Works and Government Services 2000  
Catalogue No. HRI-1/1999  
ISBN 0-662-64562-6

This publication is available as a sound recording, in large print, in braille, and on computer diskette.  
It is also available on the Commission's web site at:  
<http://www.chrc-ccop.ca>



CANADIAN  
HUMAN RIGHTS  
COMMISSION

COMMISSION  
CANADIENNE DES  
DROITS DE LA PERSONNE

*Chief Commissioner*

*Présidente*

March 2000

The Honourable Gildas L. Molgat, C.D.

Speaker of the Senate

The Senate

Ottawa, Ontario

K1A 0A4

Dear Mr. Speaker:

Pursuant to section 61 of the Canadian Human Rights Act and section 32 of the Employment Equity Act, I have the honour to transmit the 1999 Annual Report of the Canadian Human Rights Commission to you for tabling in the Senate.

Yours sincerely,

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C.



CANADIAN  
HUMAN RIGHTS  
COMMISSION

COMMISSION  
CANADIENNE DES  
DROITS DE LA PERSONNE

Chief Commissioner    Présidente

March 2000

The Honourable Gilbert Parent, M.P.  
Speaker of the House of Commons  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Mr. Speaker:

Pursuant to section 61 of the Canadian Human Rights Act and section 32 of the Employment Equity Act, I have the honour to transmit the 1999 Annual Report of the Canadian Human Rights Commission to you for tabling in the House of Commons.

Yours sincerely,

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C.

ANNUAL  
REPORT  
1999

TABLE OF CONTENTS

Members of the Commission .....	vii
Preface .....	1
Introduction .....	3
Pay Equity .....	8
Disability .....	12
Women .....	20
Sexual Orientation.....	26
Aboriginal Peoples.....	31
Race, Religion and Ethnic Origin.....	37
Age.....	42
Human Rights Protection .....	46
Human Rights Promotion .....	56
Employment Equity.....	63
Structure of the Commission.....	94
Financial Statement .....	96





## *Members of the Commission*

---

The Canadian Human Rights Commission was established in 1977. It is made up of two full-time members and up to six part-time members. The Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner are appointed for terms of up to seven years, and the other Commissioners for terms of up to three years. The following are brief biographies of the members who served on the Commission in 1999.

### *Michelle Falardeau-Ramsay*

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., was appointed Chief Commissioner in January 1997. After receiving a law degree from the University of Montreal and being called to the Quebec Bar, she pursued a career in labour relations law. She worked as a lawyer with the firm of Massicotte, Levac and Falardeau and later became a senior partner with the firm of Levac and Falardeau. In 1975, she joined the Public Service Staff Relations Board as Deputy Chairman, and in 1982 became Chairman of the Immigration Appeal Board. She was appointed Deputy Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission in September 1988, and served in that capacity until taking up her present post.

### *Anne Adams*

Anne Adams of Montreal joined the Commission in March 1999. She received her bachelor's degree from the University of Montreal in 1967, and a master's degree in industrial relations from Queen's University in 1987. During her work with Human Resources Development Canada, she developed the national women's employment policy and managed the implementation of the Employment Equity Act and the federal contractors' program for the region of Quebec. In 1991, as Executive Director of the Canadian Human Rights Foundation, Ms. Adams developed an international human rights training program, with particular focus on Eastern Europe and South Asia.

Over the years, Ms. Adams has served as a leader in many boards of trade and community organizations, including the Fédération des femmes du Québec. Since 1998, she has been President of the Femmes regroupées pour l'accessibilité au pouvoir politique et économique, or FRAPPE. In 1992, she received the Commemorative Medal for the 125th Anniversary of Confederation in honour of her community work, and in 1996 she launched AEA Strategies and Development Inc., which specializes in employment equity and international development.

### *Phyllis Gordon*

---

Phyllis Gordon of Toronto, Ontario was appointed a Commissioner in May 1998. She received her Bachelor of Arts from McGill University in 1967 and her teaching credentials in fine arts from the University of Quebec in Montreal. She graduated from Osgoode Hall Law School in 1977 and was called to the Bar of Ontario in 1979.

For several years Ms. Gordon practised labour law and family law in Hamilton and Kingston, Ontario. Over the course of her career, she has acquired extensive experience and expertise in various human rights areas, including pay equity and employment equity. After serving as the Director of Parkdale Community Legal Services in Toronto for five years, she became, in 1994, the Chair of the Pay Equity Hearings Tribunal of Ontario. She currently has an arbitration and mediation practice, primarily in the area of labour relations.

Ms. Gordon has also served on the boards of directors of several community organizations involved with disadvantaged people and violence against women.

### *Yude M. Henteleff*

---

Yude Henteleff, C.M., Q.C., of Winnipeg, Manitoba was appointed a Commissioner in November 1998. He had previously served as a Commissioner from 1980 to 1986. He is a senior partner with the law firm of Pitblado Buchwald Asper in Winnipeg. His areas of expertise include corporate and commercial law, mediation, and human rights. He has acted as an adjudicator of human rights complaints.

Mr. Henteleff serves on the boards of directors of a number of community organizations. Over the past thirty years, he has been an advocate for children with special needs. He has written and lectured extensively about them, and has been invited to speak on human rights issues affecting minority groups throughout Canada and abroad. He is the Honorary Solicitor for the Learning Disabilities Association of Canada, a member of the National Council of the Canadian Human Rights Foundation, and a member of the Advisory Board of the Manitoba Association of Rights and Liberties. He is a Governor of the Hebrew University of Jerusalem.

In 1999, Mr. Henteleff received the Learning Disabilities Association of Canada's Lifetime Achievement Award. In 1998, he became a member of the Order of Canada. In 1994, the Minister of Citizenship and Immigration awarded him the Citation for Citizenship. In 1992, he received the Commemorative Medal for the 125th Anniversary of Confederation in recognition of his community efforts. In 1989, the Manitoba Association of Rights and Liberties awarded him the Certificate of Merit for his efforts on behalf of minority groups. In 1984, the Minister of National Health and Welfare awarded him the Certificate of Honour for his volunteer efforts.

### *Robinson Koilpillai*

---

Robinson Koilpillai, C.M., has been a member of the Commission since 1995. An educator, school principal, and community volunteer, he has worked in the fields of education, human rights, multiculturalism, and international development. He has served as Chairman of the Alberta Heritage Council, President of the Alberta Council for Global Cooperation, Executive Member of the Canadian Council for International Cooperation, and President of the Canadian Multicultural Education Foundation.

Over the course of his career, Mr. Koilpillai has introduced programs of study in multiculturalism and human rights for high schools, and developed proposals addressing the social, citizenship and human rights needs of new Canadians for governments at all levels. He has assisted the federal government in a review of foreign policy, and organized international development projects for disadvantaged communities. He has worked with non-governmental organizations dealing with human rights and international development to increase the effectiveness of their networking. He continues to organize public forums, seminars, workshops, and national and international conferences on public policy issues.

In 1980, Mr. Koilpillai received the federal Minister of Multiculturalism's Man of the Year Award, and in 1988, the Canada Council's National Award for Outstanding Educator. In 1998, Mr. Koilpillai was inducted into Edmonton's Hall of Fame and won the Alberta Achievement Award and the Lewis Perinbam Award in International Development. A 1992 Governor General's Commemorative Medal winner, he joined the Order of Canada in 1996.

### *Mary Mac Lennan*

---

Mary Mac Lennan of Halifax, Nova Scotia became a member of the Commission in November 1995. She was called to the Bar of Nova Scotia in 1979 and pursued a career as a sole practitioner until 1990. From 1981 to 1982, Ms. Mac Lennan was the Provincial Coordinator for the Nova Scotia League for Equal Opportunities. She played a similar role in National Access Awareness Week in 1988, and served as the Multicultural and Race Relations Coordinator for the City of Halifax from 1990 to 1992. A recipient of the Nova Scotia Human Rights Award in 1993, Ms. Mac Lennan was appointed Chair of the Nova Scotia Human Rights Commission in 1996, after serving two terms as a member.

In 1999, Ms. Mac Lennan accepted the post of Equity Coordinator with St. Francis Xavier University, and is continuing her work on the human rights aspects of new reproductive and genetic technologies. She has also served on the editorial board of *Just Cause*, a law journal for people with disabilities and legal professionals.




### *Kelly Russ*

---

Kelly Harvey Russ, a member of the Haida First Nation, was appointed a Commissioner in April 1998. He received the degree of Bachelor of Arts in Political Science and History in 1990, and the degree of Bachelor of Laws in 1993, both from the University of Victoria, where he was also president of the Native Law Student Society. In 1994, he became a member of both the Law Society of British Columbia and the Canadian Bar Association.

Now a sole practitioner, Mr. Russ's legal work centres on Aboriginal rights and issues arising from the Indian Act, and other federal, provincial and territorial legislation affecting Aboriginal peoples. In addition, Mr. Russ represents Aboriginal people in the fields of child protection and family law.

## Preface

 s I prepare to table the Annual Report each year, I pause to reflect on the Commission's progress during the year under review. I am pleased to note that 1999 saw successes that advanced the cause of human rights, such as the settlement of the pay equity case between the Treasury Board and the Public Service Alliance of Canada. The resolution of that case — the government's recognition that equal pay for work of equal value is a fundamental human right — crowned fifteen years of struggle. Furthermore, important court decisions acknowledged that people with disabilities have a right to fair access to the labour market.

The past year also saw significant progress made by the panel reviewing the Canadian Human Rights Act, whose efforts, we hope, will see to it that the legislation that enables our work reflects more accurately the values of Canadian society in the year 2000.

I am also proud of the renewal undertaken within the Commission itself in light of recommendations made by the Auditor General in a report published in September 1998. This renewal flows from our vision for the Commission, which encourages us to serve as a "dynamic and progressive leader, contributing to a society in which people respect human rights and diversity and treat each other with dignity."

When I am called to represent the Commission abroad, I am frequently reminded that our country is hailed as a leader in the field of human rights. We are the envy of many nations because of the human rights protection afforded by the Commission and its provincial and territorial counterparts. This makes me proud to be Canadian, and equally proud to work in an organization devoted to defending and promoting the rights of the least fortunate among us.

I must nonetheless confess to a certain feeling of unease. The gap between rich and poor continues to widen at the expense of those least able to afford it, and a country as wealthy as ours cannot be proud of poverty that continues to increase. Many single mothers have hardly anything to call their own, and worry about how to feed their children. Year after year, the needs of people with disabilities are overlooked — except if they find a way to touch our lives directly. The hurdles facing Aboriginal young people are evidenced by such factors as suicide rates eight times higher for young women and five times higher for young men than among their peers across the country. Racism, once thought to be on the decline, is now appearing in subtle new guises — more difficult to recognize, but as poisonous as ever.

This persistent unease strengthens my belief that our efforts to build a fairer society must continue — a society in which respect and dignity for each and every one of us are recognized as fundamental human rights. Then, and only then, will we truly have created a human rights culture in Canada.

A handwritten signature in dark ink, reading "Michelle Falardeau-Ramsay". The signature is fluid and cursive, with a long, sweeping underline that extends to the right.

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C.  
Chief Commissioner

## Introduction

---

The past decade witnessed more than its share of horrors — one need only point to Rwanda, Kosovo and East Timor. But it also saw the emergence of a widely shared acceptance of the principle that human rights were integral to the functioning of civil society. This imperative led to the arrest in the United Kingdom of the former President of Chile to face charges arising from the deaths of political opponents two decades earlier. It also paved the way for the establishment of a War Crimes Tribunal, and the holding of trials, under international auspices, of people accused of atrocities in their own countries. As expressed by Václav Havel, President of the Czech Republic, in his memorable address to the Senate and the House of Commons in April 1999, we are gradually bringing the human race to the realization that a human being is more important than a state.

Various factors are contributing to the increased significance attached to human rights: the emergence of pluralist democracies throughout the world, advances in information technology, and the blurring of national borders. For the first time, international economic institutions such as the International Monetary Fund, the World Bank, and the Organization for Economic Cooperation and Development are considering ways to promote human rights principles within their programs. The World Trade Organization is also examining how trade and human rights can be linked. A number of multinational corporations, realizing that social responsibility is needed to maintain sustainable growth, have begun to integrate human rights principles into their business strategies. Relationships between countries, once dominated by security and commercial considerations, now routinely include human rights components. More and more, human rights are now the lens through which the actions of governments are viewed.

Canada has both influenced and been affected by this evolution, as human rights and equity issues have moved into the mainstream of national concerns.



---

*There is perhaps  
a growing  
awareness that*

---

Internationally, we have been commended once more by the United Nations Economic and Social Council as the country enjoying the best quality of life. However, we have also been taken to task for continuing socioeconomic disparities, most notably those affecting Aboriginal Canadians. At home, there is perhaps a growing awareness that economic and social development are intimately linked with human rights. It is certain that guarantees of equality before the law will ring hollow to those whose poverty, lack of education and limited access to employment continue to deny them equal opportunity. Aboriginal Canadians and people with disabilities continue to be over-represented in these categories.

### **The Machinery of Human Rights**

In April 1999, the Minister of Justice announced the government's intention to undertake a comprehensive review of the Canadian Human Rights Act. A distinguished panel, chaired by Gérard La Forest, a former Justice of the Supreme Court of Canada, was appointed to examine the current law and report to the Minister on recommended changes. The Commission fully supports the review: while the Act has been amended from time to time, no comprehensive examination of the legislation has been undertaken since its enactment in 1977. Since then, of course, Canadian society and our understanding of the concept of human rights have undergone significant changes.

The review panel has solicited written submissions and has met with groups in various regions of Canada. The Commission has also met with the panel. The panel is expected to submit its report to the Minister in the spring of 2000. Naturally, the Commission awaits the results of the review with keen anticipation.

There are certain features of the present Act that, by common agreement, need attention. The existing complaints process is an obvious example. It has become too lengthy and complex, far from the simple model envisaged by the legislators a generation ago. There is a need to simplify procedures and introduce a level of flexibility that would permit the Commission to differentiate between cases presenting issues of substantive discrimination and those that are clearly matters of poor

labour relations or a manifestation of a breakdown in communications between the parties.

The Commission hopes that future changes to the law will also better equip it to address issues of systemic discrimination. Society has come a long way from the day when employers could openly deny job opportunities to particular groups, whether women, Jews, or people of colour. But barriers to employment and to accessing services continue to exist, often as the result of quite unintentional but nonetheless harmful policies or practices. In such instances, individual complaints are not always the most effective way to achieve change. Alternatives that the Commission would hope to see considered include the use of audit powers and the authority to undertake inquiries on specific issues, or in particular sectors or industries, without the need for a complaint to be filed.

The Commission has suggested in the past that more attention should be given to Canada's international human rights obligations. Although little known to most Canadians, these are nonetheless commitments that should shape our responses to a range of issues. The review of the Canadian Human Rights Act provides an opportunity to incorporate in a more visible way the international dimension of human rights. For example, specific mention of Canada's adherence to such instruments as the International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights might be included in any new law. Also, consideration should, in our view, be given to mandating the Commission to comment on Canada's performance in light of its international human rights commitments.

### Towards a Renewed Commission

While the Commission strongly believes that a new legislated framework would assist in safeguarding human rights in the new millennium, this does not mean that life should stand still until Parliament decides to act. We are of the view that steps can be taken to improve the working of the present law. With this in mind, the Commission launched a renewal project during 1998, to be completed by April 2001.

---

*The Commission  
has suggested in  
the past that  
more attention  
should be given  
to Canada's  
international  
human rights  
obligations*

---

Central to the renewal plan is the elimination of the current backlog of complaints, the retooling of existing complaints procedures, and an in-depth examination of the complaints management system. The goal is to improve the timeliness, transparency and effectiveness of complaints processing, which has become more complex in this rapidly changing environment.

During 1999, the Commission focused its resources on dealing with the complaints that were more than nine months old. As well, a pilot project to test mediation as a tool to help parties reach settlements early in the complaints process is under way, and is commented on in more detail in the chapter on Human Rights Protection. Compliance procedures, manuals and computer systems are also being updated.

During the year 2000, the Commission will review its service and performance standards to ensure that these adequately address Canadians' needs.

### Decisions of Significance

A separate Legal Report summarizes the decisions of human rights tribunals and the courts handed down during the past year. Individual chapters in the report also provide more details on decisions related to their specific subject matter. But several cases whose impact is likely to be far-reaching are worthy of particular note.

First is the important settlement reached by the Treasury Board and the Public Service Alliance of Canada in the longstanding federal public service pay equity dispute. An agreement on how to calculate the compensation due to the complainants came on October 29, 1999, just ten days after the Federal Court upheld the July 1998 ruling by a human rights tribunal. The tribunal had found that government employees in predominantly female job categories were not receiving equal pay for work of equal value. The agreement affects some 230,000 current and former public servants, ranging from secretaries and clerks to hospital and library workers, more than 85 per cent of whom are women.

---

*A pilot project*

*a tool to help*

*parties reach*

*early in the*

*complaints*

---

Though the decision provoked great discussion, the Commission views the resolution as a positive step. Job evaluation systems, such as those used for pay equity, enable us to move beyond comparing identical jobs. As long as women are concentrated in a small number of occupations, such systems will be needed to ensure fairness.

Two Supreme Court of Canada decisions handed down during the year — one dealing with sex discrimination, the other with disability — will have an important impact in the human rights field.

The first case, *Meiorin*, concerned a woman who had been employed by the province of British Columbia in an elite firefighting unit for more than two years. In 1994, Ms. Meiorin failed one of several new fitness tests and lost her employment. A subsequent grievance launched by her union was appealed to the Supreme Court of Canada. The Court decided in favour of Ms. Meiorin, agreeing with an earlier arbitrator's ruling that the government had failed to justify the tests as a *bona fide* occupational requirement by providing credible evidence that her inability to meet the standard created a safety risk.

A second decision, *Grismer*, extended the application of the *Meiorin* principle to people with disabilities. Although Terry Grismer had repeatedly passed British Columbia's driving test, he had been denied a licence because the provincial Superintendent of Motor Vehicles refused to grant them to people with his particular visual impairment. Noting that many other countries granted licences to people with this impairment, the Court endorsed the principle that people with disabilities should be judged by what they are actually able to do, not by abstract or general standards.

Both the *Meiorin* and *Grismer* decisions oblige federally regulated employers and service providers to ensure that their standards foster real equality. They emphasize the need for systemic accommodation to ensure equal opportunity, rather than individual exceptions on a case-by-case basis.

The Commission will endeavour to ensure that employers and providers of services within the federal sphere are made aware of the significance of the *Meiorin* and the *Grismer* decisions, which are described further in the chapter on Disability. 🏰

As long as  
women are  
concentrated in  
a small number  
of occupations,  
job evaluation  
systems will be  
needed to ensure  
fairness.



## *Pay Equity*

*F*ew issues received more media attention in 1999 than the pay equity settlement reached by the Treasury Board and the Public Service Alliance of Canada. This was not surprising, given the history of the dispute and the significance and breadth of the settlement.

In all, the agreement settling the fifteen-year-old case amounts to some \$3.5 billion and affects about 230,000 former and current federal government employees, ranging from secretaries and clerks to hospital and library workers. More than 85 per cent of the affected employees are women.

The case goes back to 1984, when the Alliance filed a complaint with the Commission on behalf of clerks, the majority of whom were women. The complaint prompted the government and unions to undertake a joint pay equity study. The study, carried out between 1985 and 1989, compared the skills, responsibilities, effort, and working conditions of different jobs. While the two sides agreed that predominantly female occupations deserved wage adjustments, they could not agree on how these adjustments were to be calculated. When further discussions proved fruitless, the government chose to make unilateral payments. The two unions representing employees in predominantly female jobs — the Public Service Alliance and the Professional Institute of the Public Service of Canada — reacted by complaining to the Commission that wage discrimination revealed in the joint study persisted.

When it became clear that the Commission could not bring the parties to a settlement, it referred the case to a human rights tribunal. The tribunal held over 250 days of hearings and argument on the case between 1991 and 1997. In an initial decision in 1996, the tribunal found that the joint study provided a reasonable basis for assessing whether further payments were required.

Meanwhile, the Professional Institute of the Public Service had settled its part of the case, securing wage adjustments for its members in predominantly female occupations such as nursing.

In 1998, the tribunal issued a second decision. This time, it set down a formula for calculating the adjustments owed to Public Service Alliance members in predominantly female jobs. In August 1998, the government responded by seeking judicial review of the tribunal's decision.

On October 19, 1999, Mr. Justice John Evans of the Federal Court's Trial Division upheld the tribunal's decision. His ruling confirmed that section 11 of the Canadian Human Rights Act, like the Act as a whole, should be given a broad, purposive interpretation consistent with its status as quasi-constitutional legislation. In the context of pay equity, this means applying approaches that remedy the systemic undervaluation of work performed primarily by women. It also means avoiding unduly restrictive methodologies. The tribunal's decision, Justice Evans ruled, easily met these standards.

Ten days after the court's ruling, the federal government and the Public Service Alliance reached an agreement on how to implement the decision.

This settlement had an almost immediate impact — a positive impact, in the Commission's view. Just six weeks after the agreement was announced, a tentative resolution was reached to pay equity complaints filed in 1991 by public servants involved in personnel administration. Worth tens of millions of dollars in back pay and ongoing wage adjustments, this settlement was scheduled to go before the Commissioners for approval early in the year 2000.

The Public Service Alliance case serves to highlight some of the strengths and weaknesses of section 11 of the Act. Its strength is that it provides recourse for those who believe their jobs are undervalued and thus underpaid because they are performed mostly by women. In so doing, it helps ensure Canada's compliance with international conventions that require equal pay for work of equal value.

---

*The federal government and the Public Service Alliance of Canada reached an agreement on how to implement the tribunal decision*

---

The main difficulty with the law is its reliance on complaints, which can lead to needless confrontation, haphazard implementation, and burgeoning costs. A better approach, the Commission believes, would be based on positive obligations and cooperation between employers and unions. This approach to pay equity has already been adopted by several provinces, and by the federal government for employment equity.

The Commission would welcome a public discussion of what must be done to ensure that the effectiveness of pay equity can be maintained in an era of globalization and changing patterns of employment. It is important that pay equity should continue to be treated as a human rights issue and that progress should be monitored by an arm's-length agency.

Meanwhile, to make the existing provisions as efficient as possible, the Commission is publishing documents that explain pay equity concepts in non-technical language. It is also increasing its use of mediation and encouraging parties to adopt non-litigious dispute-resolution procedures.

The Public Service Alliance case makes one thing clear: pay equity provokes discussion. Some still question the very idea of pay equity laws, maintaining that they interfere in the market's wage-setting mechanism. The Commission suggests that this view overlooks clear evidence that wages are influenced by values and traditions as well as supply and demand. Pay equity does affect salaries and employer-employee relations, but so do legal provisions on the minimum wage, occupational health and safety, and maternity and parental leave. Our market economy operates within ground rules fixed by legislatures. Pay equity should be viewed as one of these ground rules.

### Other Pay Equity Cases

While the Public Service Alliance settlement dominated the headlines in 1999, a number of other pay equity complaints were also resolved, often with the assistance of the Commission. For instance, a final agreement was reached in a case settled two years earlier by Atomic Energy of Canada Ltd. and Local 404 of the Office and Professional Employees

International Union. The 1997 settlement included a set of initial payments and called for a joint pay equity study by the employer and union. That study was completed in November 1999, leading to additional payments and ongoing wage adjustments for predominantly female jobs. This case helps illustrate what can be accomplished when employers and unions choose to cooperate on pay equity.

During the past year, legal proceedings continued on pay equity complaints brought against Bell Canada, the Government of the Northwest Territories, Canada Post, Air Canada, and Canadian Airlines. While all these cases involve questions of principle, they have often been tied up by procedural arguments filed by the employers — arguments that, at times, seem to do little more than stall hearings into the merits of the complaints. Details on major pay equity cases are provided in the Commission’s Legal Report.

### The Universal Classification Standard

The federal government continued its efforts to deal with pay issues in the public service on another front in 1999. Through the new Universal Classification Standard, 72 outdated standards will be replaced with a single system for ranking jobs. In 1999, the new system moved closer to implementation.

The Commission supports the Universal Classification Standard’s goals of universality, gender neutrality, and simplification. A system that fairly recognizes features of work performed by women will go a long way towards avoiding future pay equity problems. During the development of the new system, Commission staff provided the Treasury Board with advice on how gender neutrality could be advanced.

The progress achieved by the Treasury Board on this challenging project must be recognized. However, it is important that gender neutrality principles and safeguards be fully applied as the work is completed. 🍁

The Commission  
supports the  
Universal  
Classification  
Standard’s goals  
of universality,  
gender  
neutrality, and  
simplification

---



# Disability

The Commission continues to believe that the rights of people with disabilities deserve particular focus within the broader fabric of human rights. During the year under review, government, business and service providers took steps to ensure that people with disabilities have opportunities to participate fully in Canadian society. It is clear, however, that much more needs to be done before they share equitably in all that Canada has to offer.

Employment and accessibility are two of the principal challenges. As the chapter on Employment Equity notes, people with disabilities do not receive a fair share of hirings in either the public or private sectors.

Similarly, we are no closer to a national set of building codes that require accessibility for people with disabilities. In the fields of transport, access to information, and communications, progress largely depends on the pursuit of individual complaints. And though the Supreme Court of Canada's 1997 ruling in *Eldridge v. British Columbia* enjoined service providers to ensure accessibility, there is little evidence that this is taking place in a concerted way.

## Ensuring Full Participation

Vigorous debate continued throughout 1999 on strategies to ensure full citizenship and participation for people with disabilities. This debate revolved around a number of documents. The first was *Reflecting Interdependence: Disability, Parliament, Government and the Community*, issued by the Parliamentary Subcommittee on the Status of Persons with Disabilities. Then there was *A National Strategy for Persons with Disabilities: the Community Definition*, a work in progress issued by the Council of Canadians with Disabilities on behalf of a coalition of disability rights groups. Finally, there was the federal government's policy framework, *Future Directions*, and the related Federal Disability Agenda.

While these documents offer differing views on how to achieve change, each identifies the need for integrated, consistent and accountable services and support. Each recognizes the need for partnerships between federal, provincial and territorial governments, private business, community groups, and people with disabilities. And each recognizes the need to eliminate systemic barriers to participation.

Together with the principles adopted in the February 1999 Federal, Provincial and Territorial Social Union Framework Agreement, this common view offers hope for concrete change in the year to come. The Commission will contribute to that change by participating in various working groups and advisory bodies, and by continuing to provide advice and encouragement to those seeking to eliminate discrimination.

### The Federal Disability Agenda

The Commission welcomes many of the initiatives in the Federal Disability Agenda. It is especially pleased to see work continue on a new Health and Activity Limitation Survey, or HALS, and the establishment of committees to examine issues such as accessible information technology.

The Commission supports the commitment to an “access and inclusion lens” to be applied to all programs, policies and practices. Equally important is the need to integrate this examination of new and existing programs and policies into a strategic planning and reporting framework, since it will inevitably reveal barriers. Removal of these barriers could best be achieved through the development, by all departments and agencies involved, of mutually reinforcing action plans. These would include time frames for implementation and a specific commitment of resources.

Both the disability rights sector and the Parliamentary Sub-Committee have expressed concern about the lack of accountability and enforcement of policy in government. The disability rights sector has called for a new and independent “responsibility centre” to act as an advocate within government. The Parliamentary Sub-Committee, meanwhile, has called for a “consolidated responsibility centre for disability issues ... to act in both policy and program areas.”

*Each document  
identifies the  
need for  
integrated,  
consistent and  
accountable  
services and  
support*

---

The importance  
of taking  
active steps  
to ensure the  
needs of  
minority groups  
was strongly  
reaffirmed by  
the Supreme  
Court of  
Canada

While it fully supports the need to make individual departments and programs accountable for removing barriers, the Commission will continue to call for stronger enforcement and accountability systems.

The issue of reporting is crucial. The Parliamentary Sub-Committee called for the Treasury Board and Human Resources Development Canada to report annually on progress in the removal of barriers. To ensure integration, consistency, and accountability in all government programs and services, the reports would require information on outcomes, commitments and performance indicators.

The government responded by saying that while it will develop an interdepartmental framework for reporting on progress on disability issues, it will, as a first step, look to integrate reporting into existing mechanisms.

While the Commission welcomes this commitment, it has concerns. For instance, the Parliamentary Sub-Committee went so far as to say that existing reporting mechanisms such as departmental performance reports serve to “perpetuate the isolation chambers that have prevented cross-departmental coordination and accountability.” The Commission believes that annual reporting should be based on criteria developed in consultation with the community. To ensure that the issues receive suitable attention, such reports should preferably be prepared separately from departmental performance reports.

Many of the issues addressed in the Federal Disability Agenda fall within the ambit of the Canadian Human Rights Act. Under the Act, government departments and agencies are already required to eliminate barriers and provide accommodation up to the point of undue hardship. The importance of taking active steps to meet the needs of minority groups was strongly reaffirmed in 1997 by the Supreme Court of Canada in *Eldridge v. British Columbia* and in 1999 in *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. British Columbia Government and Service Employees Union*, better known as the *Meiorin* case. These rulings suggest that the removal of barriers to participation should be built into policies, services and programs, rather than being addressed after the fact through accommodation. The Commission

hopes that proceeding in this way will help achieve the vision expressed in *Future Directions*.

**Access and Participation**

During the year, the Commission continued to advise on the requirements of the law and to encourage a systemic approach to removing barriers. In this regard, Commission staff contributed to the work of Human Resources Development Canada's Interdepartmental Committee on Disability; the Treasury Board's Access Working Group; and the joint Treasury Board and National Research Council Interdepartmental Task Force on the Integration of Employees with Disabilities through Information and Communications Technologies. The Commission also contributed to the Committee on Barrier-Free Design Standards of the Canadian Standards Association, now known as CSA International, and to the Canadian Transportation Agency's and Transport Canada's Accessible Transportation Advisory Committees.

*The Commission  
is pleased to see  
that the  
Canadian  
Standards  
Association  
has completed  
standards for  
accessible  
automatic teller  
machines*

The Commission is especially pleased to see that the Canadian Standards Association has completed technical and design standards for accessible automatic teller machines. It hopes that manufacturers and all service providers, not only federally regulated financial institutions, will move quickly to introduce the machines across Canada once the standard is adopted. In this context, the Commission congratulates the Royal Bank of Canada, which received an award in 1999 for introducing audio automatic teller machines. The bank took action after a blind person lodged an accessibility complaint against it, and is to be commended for its willingness to address the problem, and to do so in consultation with organizations representing blind and visually impaired people.

The Access Working Group and the Interdepartmental Task Force are committed to ensuring that communications technology and Internet services are accessible. Their proposals, including matters relating to procurement contracts, home page design, and workplace accommodation, should receive serious consideration by the federal government and the business community.

The Commission continues to receive complaints about inaccessible transport services and facilities, particularly from people who have

difficulty accessing information and those who use mobility aids. On a positive note, the Canadian Transportation Agency issued a new voluntary Code of Practice in 1999 on the accessibility of ferries.

Another area of concern is the lack of access to teletypewriter facilities in airports, railway stations and booking services. The Commission and the Agency have received complaints, and are considering how best to address this issue. The Commission is also speaking with telecommunications companies about providing teletypewriter services in public areas.

*The Commission  
continues to*

*receive  
complaints about*

*airport  
services and*

*particularly  
on people who  
have difficulty*

In 1999, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission concluded a review of its policies in relation to private television. Part of that review included questions on closed captioning and providing descriptive video services to blind and visually impaired people.

The CRTC chose to stay with its 1995 policy on closed captioning, which requires that targets be set according to the annual advertising revenues of licensees. Similar targets were also established for French-language broadcasters. Although the extension of targets to the latter is welcomed, the technological advancements and reduced costs associated with captioning requirements may warrant a review of this policy in the near future.

Concluding that it would be premature to impose specific requirements, the CRTC also chose to encourage licensees to introduce descriptive video services gradually. In light of developments elsewhere, it is to be hoped that the CRTC will revisit this decision. For example, the United States' Federal Communications Commission has proposed a rule requiring larger television broadcasters to provide roughly four hours per week of prime time or children's programming accessible to people with hearing impairments.



## Special Issues in Disability

### Jurisprudence

Two decisions handed down by the Supreme Court of Canada in 1999 are likely to have a significant effect on the work of the Commission, and warrant particular attention by employers and providers of services to the public.

The first, the *Meiorin* case, dealt with an allegation of sex discrimination concerning a fitness standard for firefighters that the respondent claimed was a *bona fide* occupational requirement. Madam Justice Beverley McLachlin, who wrote the decision for the Court, revised the traditional test for *bona fide* occupational requirements, which led to different outcomes depending on whether the Court found that direct or adverse effect discrimination was at issue. Instead, the Court established a unified test addressing both types of discrimination. The *Meiorin* decision sets out a clear series of questions to be used when analysing standards or policies to determine whether they are discriminatory.

The decision also emphasizes the need to focus on substantive equality when designing standards and policies. As Justice McLachlin noted:

Employers designing workplace standards owe an obligation to be aware of both the differences between individuals, and differences that characterize groups of individuals. They must build conceptions of equality into workplace standards. By enacting human rights statutes and providing that they are applicable to the workplace, the legislatures have determined that the standards governing the performance of work should be designed to reflect all members of society, in so far as this is reasonably possible. (*Paragraph 68*)

The second decision — *British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) v. British Columbia (Council of Human Rights)*, the *Grismer* case — dealt with an allegation of discrimination in the provision of licensing services. The respondent claimed that it had a *bona fide* justification to

Employers  
designing  
workplace  
standards owe  
an obligation  
to be aware  
of both the  
differences  
between  
individuals, and  
differences that  
characterize  
groups of  
individuals

---

exclude people with a particular visual disability from obtaining a driver's licence. The Court, applying the reasoning from the *Meiorin* decision, rejected the respondent's claim. In delivering the court's ruling, Justice McLachlin agreed that, in certain circumstances, it is reasonable to impose standards or rules on the provision of services. However, these rules will not survive the *Meiorin* test if they are not carefully designed to accommodate people with disabilities. To quote Justice McLachlin:

Complaints received by the Commission and other agencies suggest that people continue to experience discrimination because they have tested positive for HIV or have AIDS

This decision stands for the proposition that those who provide services subject to [human rights law] must adopt standards that accommodate people with disabilities where this can be done without sacrificing their legitimate objectives and without incurring undue hardship. (*Paragraph 44*)

Naturally, the Commission welcomes both decisions, which clarify the obligations on employers and service providers to develop and maintain non-discriminatory and inclusive standards and policies.

### HIV and AIDS

As the twentieth century was coming to a close, some 33.6 million people with the Human Immunodeficiency Virus, or HIV, faced the possibility of developing Acquired Immune Deficiency Syndrome, or AIDS. In Canada, although the number of AIDS cases is dropping, the number of reported HIV infections is on the rise. By the end of 1999, more than 54,000 Canadians had been exposed to HIV. Every day, about a dozen more are exposed.

Complaints received by the Commission and other agencies suggest that people continue to experience discrimination because they have tested positive for HIV or have AIDS. Examples include access to medical benefits, harassment in the workplace, and termination of employment. People with HIV and AIDS are also denied some services such as bank loans.

The year saw the release of a report on the legal and ethical issues surrounding injection drug use, HIV, and AIDS. The report, prepared by the Canadian HIV/AIDS Legal Network, noted that the spread of

HIV and hepatitis C among injection drug users in Canada merits serious and immediate attention. In 1996, half of the estimated new HIV infections were among injection drug users. The dual problem of injection drug use and HIV infection is particularly severe among certain groups, such as street youth. The report calls upon the federal government to examine how some current legislation, including the Criminal Code, has a disproportionate impact on the most vulnerable members of society. It concludes that from “an ethical perspective, considering alternatives to the current approach is not just possible, but required.”

Complaints

In 1999, the Commission completed work on 604 complaints of discrimination based on disability. Seventy-three cases were settled at mediation, at conciliation, or in the course of investigation. The Commission dismissed 70 cases for lack of evidence, appointed a conciliator in 102 cases, and referred eleven cases to the Canadian Human Rights Tribunal. 🍁

The dual  
problem of  
injection drug  
use and HIV  
infection is  
particularly  
severe among  
certain groups,  
such as street  
youth

Disability Discrimination Complaint Outcomes for 1999	Number	Percentage
Settled <sup>1</sup>	73	12
Referred to alternate redress mechanisms	79	13
Referred to conciliation	102	17
Referred to a tribunal	11	2
Not dealt with <sup>2</sup>	14	2
Dismissed	70	12
No further proceedings <sup>3</sup>	32	5
Discontinued <sup>4</sup>	223	37
Total	604	100

<sup>1</sup> Cases that were settled before or during investigation, through mediation or at conciliation.  
<sup>2</sup> Cases that the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination, or were, technically, without purpose.  
<sup>3</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission’s jurisdiction, or the complaints did not warrant referral to a tribunal.  
<sup>4</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or because a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.

## Women

In 1900, the vast majority of women were disenfranchised, economically dependent on men, prevented by social convention and safety concerns from venturing beyond narrow confines, and restricted in their ability to express individual identities. It was a time when the very notion of female carpenters, doctors, or musicians — not to speak of national leaders — was controversial, and eccentric at best.

Now it is common for a woman to drive a bus, build a table, or perform surgery. In fact, for the first time ever, women hold two of Canada's most important positions under the Constitution. In 1999, Adrienne Clarkson became Canada's Governor General, and Beverley McLachlin was named the first female Chief Justice of Canada (the formal appointment came on January 7, 2000).

While these achievements are significant, it is much too soon to rest on our laurels and ignore the real issues that persist. Substantive equality for women involves more than eliminating formal restrictions and blatant biases. It also means obtaining equal access to the resources and conditions needed to make a full life. Two of the most important areas in this regard are employment and the right to physical security.

### The Employment Challenges

Women have long had to struggle to attain the same range of employment opportunity and income as men. In three out of four dual-income families, the male partner still makes more than the female. More women live in poverty. While non-traditional occupations have become more open to women, it remains difficult for many to enter senior positions, balance the demands of paid work and other responsibilities, and obtain the support of managers in ensuring harassment-free work environments.

The significance of having a woman in a senior job goes beyond the benefit to the individual. When a woman becomes a chief executive officer, vice president, or deputy minister, the organization sends a message that it is ready to provide opportunities to capable people, whatever their sex. Also, as women fill key decision-making roles in an organization, its sensitivity to the work styles and needs of women increases, thereby making it a more receptive employer for women in general.

For these reasons, the Commission remains concerned that the glass ceiling has yet to be broken in many workplaces. Even as women have started to obtain jobs at the entry and middle levels in former male bastions, preconceptions about who will “fit” into executive positions, and the widespread use of personal connections for recruiting into them, still exclude many women from consideration. Changing this state of affairs should be a central objective for Canadian employers in the years to come.

The challenge of balancing paid work and other priorities may be another reason why women find it hard to move up the organizational ladder, or, in some instances, to keep their jobs at all. Although men also face this challenge, it affects women more frequently, since they do most of the work associated with the care of children, older family members, and other dependents. Census data, for example, show that twice as many women as men provide unpaid care to seniors.

The growing strain stemming from competing pressures was documented in a study by the Conference Board of Canada released in July, entitled *Is Work-Life Balance Still an Issue for Canadians and Their Employers? You Bet It Is!* Almost 50 per cent of participants reported a moderate to high degree of stress, compared to just 27 per cent in 1988. In August, the Conference Board issued a follow-up report, which emphasized that any effective response would have to include changes to corporate culture and policies.

When an organization “equally” expects all employees to work rigid hours, stay late, or do weekend shifts, it often places women at a disadvantage. By the same token, a supervisor who reluctantly grants a worker time off to care for her children, then labels her a “slacker,” is

---

*When a woman becomes a chief executive officer, vice president, or deputy minister, the organization sends a message that it is ready to provide opportunities to capable people, whatever their sex*

---



*The challenge of  
balancing paid  
work and other  
priorities may be*

---

not really providing non-discriminatory working conditions. In contrast, an employer who accommodates employees' family responsibilities and provides flexible work hours creates a more truly equitable environment. In fact, the Conference Board's follow-up report concluded that managers sensitive to the personal and family needs of staff were well rewarded — their employees reported significantly higher job satisfaction and missed fewer days of work.

Government can help by encouraging employers to adopt a more flexible approach to the accommodation of domestic commitments, and by investing in initiatives related to the care of children, older Canadians, the chronically ill, and people with disabilities who require regular attention. As a study prepared by the Canadian Research Institute for the Advancement of Women (and sponsored by Status of Women Canada) noted in November, the disproportionate responsibility women have for such activities, combined with the poor recognition of home care work, have negative implications for women in terms of earnings and professional fulfilment. In an era of budgetary surpluses, directing more public funding to child care and home care programs is one way that Canada as a society can support people seeking to integrate paid employment and care of dependents.

If one key feature of an equitable workplace is the flexibility to deal with demands on the domestic front, another is the provision of a harassment-free environment. This does not mean that offices and factory floors should be free of good-natured repartee. Rather, it means preventing offensive, unwelcome behaviour that denigrates and demoralizes certain employees, and avoiding the interplay of unequal power relationships and sexual innuendo or pressure.

The Commission continues to receive complaints from women alleging sexual harassment. In one such case, a woman working for a small family business complained that her allegation of harassment by a senior manager had been investigated by one of the manager's relatives. The complaint was settled when the employer agreed to provide anti-harassment training to all staff, and to revise its procedures so that future harassment allegations would be dealt with by non-relatives. In another case, four female employees complained of being subjected to lewd and derogatory remarks by a manager. Three resigned, while the

fourth took disability leave as a result of the stress. Settlement of this case resulted in an apology, letters of reference, and financial compensation for the four complainants, as well as the posting of an anti-harassment policy by the employer.

**Physical Security Means Real Equality**

Real equality requires that women enjoy the same levels of safety and health as men.

In June, Statistics Canada released a report that revealed that in 88 per cent of spousal violence incidents, the victims are women. The Commission was therefore pleased that during 1999, the federal, provincial, and territorial ministers responsible for the status of women adopted a strategic framework and agreed to work cooperatively to deal with domestic violence and stalking. Public policy and society in general must work towards the day when no one feels at risk in her home or in public because she is a woman.

In the past, the Commission has expressed concern about the incarceration of maximum-security female inmates in prisons for men, which clearly makes them particularly vulnerable. Thus, the Commission welcomed an announcement by the Correctional Service of Canada in September that it would make changes to regional women's facilities to accommodate maximum-security inmates. The Correctional Service also plans to build facilities for medium- and minimum-security female inmates with special needs or mental health problems, and to increase the number of staff assigned to supervise and support these women.

On the other hand, the Commission is disappointed that the Correctional Service has not yet extended its staff harassment policy to inmates, as recommended by Madam Justice Louise Arbour in her 1996 report on the work of the Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston.

Women's right to physical security entails not only protection from attack, but also access to equitable health services. Historically, such access was hampered by subtle biases in medical research and treatment

Public policy  
and society  
in general  
must work  
towards the  
day when  
no one feels  
at risk in  
her home  
or in public  
because  
she is  
a woman

that meant insufficient attention to women's health issues. A new awareness of this problem — spurred on, in part, by direct evidence of the biases in question — has already contributed to some noteworthy results, among them the Women's Health Strategy announced by the Minister of Health in March, and the World Conference on Breast Cancer held in Ottawa in July.

The last hundred years have seen women move from largely anonymous lives controlled by others to lives far more of their own creation. It has been a remarkable journey of the increasing recognition of rights and decreasing tolerance for prejudices and barriers based on sex. The continuation of this journey requires a willingness to press forward to take the steps needed to increase women's substantive equality in areas such as employment and physical security.

---

Complaints

In 1999, the Commission completed work on 387 complaints of discrimination based on sex. Sixty-three cases were settled at mediation, at conciliation, or in the course of investigation. The Commission dismissed 54 cases for lack of evidence, appointed a conciliator in 56 cases, and referred 24 cases to the Canadian Human Rights Tribunal. 🌻

Sex Discrimination Complaint Outcomes for 1999	Number	Percentage
Settled <sup>1</sup>	63	16
Referred to alternate redress mechanisms	33	9
Referred to conciliation	56	14
Referred to a tribunal	24	6
Not dealt with <sup>2</sup>	8	2
Dismissed	54	14
No further proceedings <sup>3</sup>	18	5
Discontinued <sup>4</sup>	131	34
Total	387	100

<sup>1</sup> Cases that were settled before or during investigation, through mediation or at conciliation.  
<sup>2</sup> Cases that the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination, or were, technically, without purpose.  
<sup>3</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction, or the complaints did not warrant referral to a tribunal.  
<sup>4</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or because a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.

## Sexual Orientation

---

In a decade in which gay and lesbian Canadians made significant advances, 1999 may well come to be regarded as a watershed year. The issue that seemed to present an almost insurmountable challenge only a few years ago — the recognition of same-sex relationships in law — was effectively addressed when the Supreme Court of Canada decided, in *M v. H*, that same-sex couples must be treated in the same way as heterosexual couples. Public opinion research now shows that a majority of Canadians not only favour legislation to eliminate discrimination against lesbians and gay men, but increasingly approve of measures to protect and support their families. Indeed, while this report was being prepared, the Minister of Justice introduced a historic piece of legislation to extend the rights and responsibilities of same-sex couples.

### Step by Step

The process of achieving equality for gay men and lesbians in Canada has been incremental, but marked by significant victories in the country's boardrooms, legislatures and courts. In the early Nineties, provincial governments, municipalities and private companies began offering benefits to their employees in same-sex relationships. Then, in 1996, a human rights tribunal ordered the federal government to extend medical and dental benefits to the same-sex partners of its employees. That same year, the government amended the Canadian Human Rights Act to add sexual orientation as a prohibited ground of discrimination.

More recent milestones included the Supreme Court of Canada's 1998 decision in *Vriend v. Alberta*, which required that province's government to add sexual orientation as a prohibited ground to its anti-discrimination legislation. After the decision was released, an Angus Reid poll found that three-quarters of Canadians supported legislation to ban discrimination based on sexual



orientation, and Alberta wisely resisted calls by the decision's critics to invoke the Charter's "notwithstanding" clause to override the court.

Also in 1998, the Ontario Court of Appeal decided, in *Rosenberg v. Canada (Attorney General)*, that the definition of "spouse" in the Income Tax Act was unconstitutional because it excluded same-sex survivor benefits from employers' pension plans. Again, critics of the decision attacked the courts for what they called "judicial activism," and called on the federal government to appeal the decision or to use the Charter's notwithstanding clause to circumvent it. The federal government chose not to appeal, thus removing a major barrier to employers who wished to provide same-sex survivor benefits to their employees.

At the Crossroads

A turning point for gay rights came in 1999, when the Supreme Court of Canada ruled in *M v. H* that Ontario's Family Law Act applied to same-sex couples who separated in the same way that it applied to heterosexual common-law couples. The case concerned the break-up of a long-term lesbian relationship, and the efforts of one of the former partners to obtain financial support from the other through the Family Law Act. The Court concluded that lesbians and gay men were as capable as heterosexuals of forming long-term, loving relationships in which one partner could become financially dependent on the other. As the majority stated:

The societal significance of the benefit conferred by the statute cannot be overemphasized. The exclusion of same-sex partners from the benefits of section 29 of the FLA promotes the view that M, and individuals in same-sex relationships generally, are less worthy of recognition and protection ... such exclusion perpetuates the disadvantages suffered by individuals in same-sex relationships and contributes to the erasure of their existence. (Paragraph 74)

Although the decision addressed a specific piece of legislation in one particular province, *M v. H* arguably represents the most significant development in gay and lesbian rights in many years. It has clarified the high court's thinking on matters related to same-sex couples, and has

The Ontario Court of Appeal decided that the definition of spouse in the Income Tax

Act was unconstitutional because it excluded same-sex survivor benefits from employers' pension plans

These changes  
are about  
will ensure that  
all common-law  
relationships  
receive equal  
treatment under  
the law.

given impetus to governments across Canada to review their laws to ensure that homosexual and heterosexual couples are treated equitably.

Indeed, in the wake of *M v. H*, the government of Ontario introduced an omnibus bill to amend a number of provincial laws. Regrettably, it chose to bring its laws into line with the decision by creating a separate category for same-sex couples, prompting what is likely to be yet another round of litigation. Indeed, at the time the omnibus bill was introduced, the provincial government seemingly went out of its way to distance itself from the whole affair, with the Attorney General of Ontario observing that the bill was intended to satisfy the requirements of the high court while “preserving the traditional values of the family by protecting the definition of spouse.” This grudging acceptance of the Supreme Court of Canada’s ruling was in marked contrast to the approach taken by Quebec and British Columbia, when these provinces passed legislation to redefine the meaning of “spouse” in several provincial laws.

### The Winds of Change

As this report was being prepared, the federal Minister of Justice introduced a bill to create the *Modernization of Benefits and Obligations Act*, which would amend 68 federal statutes to extend benefits and obligations to same-sex couples. The law extends many of the rights and responsibilities of married couples to both same-sex and opposite-sex common-law partners in a range of areas, including taxation, pension benefits, access to employment insurance, conflict of interest requirements, and conjugal visits in prison. In introducing the legislation, the Minister described the bill as reflecting the values of Canadians enshrined in the Charter: “These changes are about fairness. They will ensure that all common-law relationships receive equal treatment under the law.”

In the view of the Commission, the proposed legislation, by extending the status of “common-law partners” throughout federal law to both opposite-sex and same-sex couples, adopts a sensible approach to addressing an issue on which governments in the past have been unwilling to act.

## Complaints

In 1999, the Commission completed work on 96 complaints of discrimination based on sexual orientation. The Commission dismissed fourteen cases for lack of evidence, and took no further proceedings in fourteen others.

Twenty-three cases were referred to conciliation. These included a group of eighteen complaints against the Department of Finance and the Canada Customs and Revenue Agency, which alleged discrimination in the Income Tax Act. These complaints raised a number of questions related to spousal benefits and deductions that may be resolved through the government's recently introduced omnibus legislation.

The cases sent to conciliation also included a complaint against the Department of Citizenship and Immigration in which the complainant alleged that he was denied the right to sponsor his same-sex partner's application for landed immigrant status as a Family Class member. In recent years, Immigration officials have shown some flexibility in dealing with this type of application, but the treatment has not been consistent, and the Immigration regulations have not been amended to recognize same-sex couples under the Family Class provisions. Although the question of immigration rights for same-sex partners is not addressed in the federal government's omnibus bill, the Minister of Citizenship and Immigration has indicated that she intends to introduce legislative amendments to deal with the issue later this year.

The complainant alleged that he was denied the right to sponsor his same-sex partner's application for landed immigrant status as a Family Class member.

In 1999, the Commission also helped to resolve 23 complaints either at mediation, at conciliation, or in the course of investigation. Many of these involved the denial of benefits to employees in same-sex relationships, including a group of six complaints against Canadian Airlines, in which the company ultimately agreed to extend employment benefits to same-sex couples. 🌟

<b>Sexual Orientation Complaint Outcomes for 1999</b>	<b>Number</b>	<b>Percentage</b>
Settled <sup>1</sup>	23	24
Referred to alternate redress mechanisms	4	4
Referred to conciliation	23	24
Referred to a tribunal	0	0
Not dealt with <sup>2</sup>	5	5
Dismissed	14	15
No further proceedings <sup>3</sup>	14	15
Discontinued <sup>4</sup>	13	13
<b>Total</b>	<b>96</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Cases that were settled before or during investigation, through mediation or at conciliation.

<sup>2</sup> Cases that the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination, or were, technically, without purpose.

<sup>3</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction, or the complaints did not warrant referral to a tribunal.

<sup>4</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or because a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.

# Aboriginal Peoples

---



developments during 1999 highlighted a key challenge that confronts Canada as it attempts to deal with the needs and entitlements of its Aboriginal communities: how to achieve the fundamental collective right of Aboriginal people to cultural survival and self-directed lives, while taking into account other considerations, including the individual rights of non-Aboriginal Canadians.

Because this issue was long neglected, Canadians are still determining how to strike this complex balance, but the fact that we are breaking new ground should inspire, not discourage us. Upholding human rights often involves the reconciliation of competing claims and refocusing of priorities. Canadians are justifiably proud of their society's reputation abroad as a defender of rights. This image, however, can only be maintained in so far as we are prepared, here at home, to translate lofty principles into substantive action.

At the dawn of the twenty-first century, there should be little debate that Aboriginal people do indeed have a right to cultural survival and self-directed lives. From a legal perspective, this right stems primarily from treaties that helped lay the foundations for this country and the Constitution, particularly sections 25 and 35 of the Charter of Rights and Freedoms. From an ethical perspective, the right is rooted in the recognition that Aboriginal people were this country's first inhabitants, that solemn commitments were made in exchange for acquiescence in non-Aboriginal settlement, that fulfilment of those commitments was undermined by paternalism and prejudice, and now, that Aboriginal communities suffer from disproportionately high rates of poverty and social strain.

The question for Canada, then, is not whether its Aboriginal peoples enjoy fundamental collective rights, but rather what those rights' practical expression should be. Addressing this question requires a process of reflection, dialogue,



negotiation, and action aimed at more fully realizing Aboriginal rights — centuries after they began to be eroded — without being insensitive to other critical interests and concerns. Events related to this process can be clustered under three headings: new governance arrangements, clarification of Aboriginal rights through jurisprudence, and efforts to sustain Aboriginal identities and languages through cultural and communications initiatives.

### Governance

On April 1, 1999, the new territory of Nunavut came into being. Nunavut means “our land” in Inuktitut, the Inuit language, and the territory is Canada’s largest, comprising one-fifth of the country’s total land mass.

This important transition was the culmination of a long process that can be traced to the 1971 creation of the Inuit Tapirisat of Canada and the 1982 creation of the Tungavik Federation of Nunavut — organizations dedicated to advancing Inuit rights and negotiating a settlement in the North. In 1982, an initial plebiscite in the Northwest Territories endorsed the idea of a new territory in the Eastern Arctic. This was followed by the finalization in 1992 of the Nunavut Political Accord and its approval through a second plebiscite, and the 1993 passage by Parliament of the Nunavut Act.

A basic goal behind the establishment of Nunavut is to ensure greater self-determination for the Eastern Arctic’s Inuit population. The new territory has an Inuit majority, brings the seat of government to Iqaluit — much closer to most Inuit communities — and is committed to the protection and promotion of Inuktitut and Inuit culture. Nunavut’s birth, after years of discussion and preparation, is a momentous event in the life of the Inuit people, and an important step towards a more just Canada. As John Amagoalik, the man who signed the Nunavut Political Accord on behalf of the Inuit, has stated, “living under conditions of colonialism is something our children, thankfully, will not know. Our fathers experienced a time when their independence and human rights were stolen from them. Through the settlement of our land claims and the rebirth of Nunavut, our generation has won back our right to determine our political future.”

Similar motives underlay the Nisga'a land claim treaty, which was ratified by the British Columbia legislature and the federal Parliament during 1999. This treaty, like the new Arctic territory, brings a welcome conclusion to a history of dispossession and painfully slow negotiation. The Nisga'a, who never surrendered their claim to ancestral lands, initiated discussions with the federal and provincial governments in 1887, petitioned the Privy Council in 1913, won a landmark case before the Supreme Court of Canada in 1973, and entered into formal treaty talks in 1976. Thus, a long journey led to the final agreement, which provides the Nisga'a with 1,992 square kilometres of land in northwestern British Columbia, a payment of \$196.1 million over fifteen years, access to natural and economic resources, and self-government arrangements that allow the passage of laws "to preserve, promote, and develop Nisga'a culture and Nisga'a language."

*The Nisga'a  
treaty brings a  
welcome  
conclusion to a  
history of  
dispossession  
and painfully  
slow negotiation*

---

In contrast to the generally positive response to the establishment of Nunavut, the Nisga'a treaty provoked substantial controversy, including the longest-ever debate in the British Columbia legislature. Much of this controversy was spurred by the perception that the agreement would enshrine a form of "race-based" government. The treaty does grant certain prerogatives to members of the Nisga'a community in recognition of historic rights and contemporary needs, but it also goes to some lengths to ensure that the interests of the small number of non-Nisga'a residents of the Nisga'a territory are protected, and affirms that the Charter of Rights and Freedoms and other federal and provincial laws continue to apply in Nisga'a lands. In addition, it provides for phased elimination of tax exemptions enjoyed by the Nisga'a under the Indian Act.

Nisga'a Chief and lead negotiator Joe Gosnell has commented that the treaty is a balanced and sensible reconciliation of competing interests that should be celebrated as the proof that people of good faith can resolve their differences without confrontation or litigation. Speaking before the British Columbia legislature, Chief Gosnell emphasized that thanks to the treaty, the Nisga'a would "no longer be wards of the state, no longer beggars in our own lands ... We will be allowed to make our own mistakes, to savour our own victories, to stand on our own feet once again."

is an essential  
component in  
the range of  
past mistakes,  
privations

There is obviously nothing wrong with vigorously debating the merits of a particular agreement. However, as the Commission has stressed repeatedly, it is crucial that we recognize the unique situation of Aboriginal peoples and Canada's obligations to them. Self-government is an essential component in the range of remedies for past mistakes and current privations.

### Jurisprudence

Even as headway towards new governance arrangements was being made, the Supreme Court of Canada was dealing with questions that directly affect Aboriginal rights, and, in some cases, the balance to be achieved between those rights and other concerns.

In the highly-publicized case of *R. v. Marshall*, the Court upheld the right of members of the Mi'kmaq nation to fish, hunt, and gather resources for a living, while recognizing that this right could be circumscribed by compelling considerations such as conservation of resources and the historic participation of non-Aboriginal Canadians in the economic sectors in question. In recognizing Mi'kmaq rights and acquitting Mr. Marshall of charges under federal fisheries regulations, the Court confirmed the applicability of a 1760 treaty and stated that fisheries and similar rules should allow a "moderate livelihood for individual Mi'kmaq families." The Court encouraged a process of consultation and negotiation in situations where imperatives such as conservation might conflict with treaty rights.

The decision set off a wave of public discussion, and, on the East coast, serious and unfortunate violent outbursts. These incidents were sparked by fear of change regarding the source of livelihood, a lack of understanding between the two cultures, and, on occasion, a regrettable tinge of intolerance.

In the case of *R. v. Gladue*, the Court confirmed that in sentencing Aboriginal offenders, it is appropriate to take account of the unique circumstances of Aboriginal people — including disproportionate levels of incarceration, serious socioeconomic difficulties, and a traditional emphasis on restorative justice. In *Corbiere v. Canada*, the Court also struck down the Indian Act's blanket exclusion of off-reserve band

members from voting in band elections. The Court held that the Act made a distinction that denied off-reserve Aboriginal people equal benefit of the law. Furthermore, “aboriginality-residence” — off-reserve band member status — was a ground of discrimination analogous to those enumerated in section 15 of the Charter, which sets forth equality rights. The Court did not say that all members living off the reserve automatically had a vote, only that the restriction imposed by section 77(1) of the Indian Act was too sweeping. It therefore suspended this section for eighteen months, presumably to give Parliament enough time to amend the legislation.

These judgments, along with lower-court rulings on related matters, help to define Aboriginal rights and shape their concrete manifestation in modern-day Canada. Like new governance agreements, they underscored both the duty to ensure that Aboriginal people have the means to surmount disadvantage and sustain their cultures, and the importance of identifying strategies that do not conflict with other priorities.

### Culture and Communication

Aboriginal peoples are making increasing use of cultural initiatives and communications tools to reinforce their languages and identities. For example, many new Aboriginal sites are being established on the Internet every year, and the government of Nunavut is taking advantage of new technology to link dispersed communities, disseminate information, and reinforce Inuit culture.

Especially notable during 1999 was the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission’s approval of a licence for the Aboriginal Peoples Television Network, or APTN, which began broadcasting on September 1. Providing programming in English, French, and a variety of Aboriginal languages to over eight million homes, APTN helps preserve and disseminate Aboriginal cultures, and, as the CRTC noted, offers a “cultural bridge between Aboriginal and non-Aboriginal communities.”

Aboriginal  
peoples are  
making  
increasing use

of  
new  
technology  
to link  
dispersed  
communities,  
disseminate  
information,  
and reinforce  
Inuit culture.

## Building on Strengths

Progress on Aboriginal issues during 1999 can be a source of guarded optimism. After too many years of delay and neglect, tangible results are now visible. However, the Commission must reiterate the view expressed in previous annual reports that the government's response to the 1996 report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples has been slow. We would not wish to minimize the significance of steps such as the January 1998 establishment of the \$350 million Healing Fund, nor deny the good intentions underlying *Gathering Strength*, the government's official response to the Royal Commission's report. Nonetheless, much more attention still needs to be given to pressing issues such as urban Aboriginal unemployment and the denial of Indian Act status to descendants of some First Nations women who marry non-Aboriginal men. Arguably too, the pace of self-government talks needs to be accelerated.

The Commission itself was directly involved during 1999 in the negotiated resolution of a longstanding discrimination complaint by the Assembly of Manitoba Chiefs against Greyhound Canada. The signature of a settlement meant that the Assembly's multiple complaints under the Canadian Human Rights Act on behalf of Aboriginal job-seekers have now all been resolved. In some 40 cases, agreements have been reached that require employers to undertake outreach to Aboriginal communities and other initiatives to increase the representation of Aboriginal people in their workforces.

Canadian society has the opportunity to make the new century a period of healing and advancement for Aboriginal peoples. But to do so will require perseverance, understanding, and historical perspective. In an age of sound-bites and impatience, reflectiveness and respect will be needed to address what remains one of Canada's most pressing human rights problems. 🌿



## Race, Religion and Ethnic Origin

---

The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination identifies discrimination on the grounds of race, colour and ethnic origin as an obstacle to friendly and peaceful relations among people, cooperation between nations, and international peace and security. The Convention has been ratified by a majority of the United Nations' member states. Yet, as the world enters a new century, the problems of racial and ethnic discrimination persist. As evidenced by events on several continents, we are a long way from seeing an end to ethnic conflict.

In Canada, open hostility between groups or communities is rare. Problems of this nature do arise, but judging by the complaints the Commission receives, racial discrimination in this country is most frequently encountered in the form of systemic barriers to employment, or in situations involving individual workers or service users. When such discrimination does occur, it is often subtle, and consequently more difficult to address.

### Visible Minorities in the Public Service

In 1997, the Commission published a study entitled *Visible Minorities and the Public Service of Canada*. The report noted that the federal government's record in hiring and retaining members of visible minority groups was inferior to that of the private sector. The report also suggested that visible minority employees often viewed the public service as unresponsive and hostile. There was a general feeling that some aspects of the staffing system acted as barriers to the hiring and promotion of visible minority candidates.

In April 1999, the President of the Treasury Board set up the Task Force on the Participation of Visible Minorities in the Federal Public Service.

Lewis Perinbam, who chairs the Task Force, is a former Vice President of the Canadian International Development Agency whose career has included work

These survey

emphasize the  
need for quick

with the  
concerns of  
public servants  
who are  
members of  
visible minority

with the World Bank and UNESCO. The Task Force is made up of former public service employees and representatives from the private sector, academia, and visible minority organizations. It has indicated that it will consult widely, and develop an action plan aimed at improving the participation of visible minorities in the public service. The Commission views the establishment of the Task Force as a positive step, and looks forward to the publication of its report and to the government's subsequent response.

The need for action to address barriers in the public service has been reinforced by the results of the Public Service Employee Survey, which were published in November 1999. Responses to questions on discrimination and harassment showed that 33 per cent of the employees who identified themselves as members of a visible minority group felt they had experienced discrimination in their work units. This compares to a rate of seventeen per cent for the public service as a whole. As well, 25 per cent of visible minority employees stated that they had experienced harassment.

These survey findings emphasize the need for quick and effective action to deal with the concerns of public servants who are members of visible minority groups.

### Discrimination in Other Areas

Three studies published in 1999 highlighted problems related to race discrimination or racial stereotyping. One was a report prepared for Revenue Canada, which evaluated how Canadians view the service they receive from Canada Customs. The report suggested that racism was a real or perceived problem in certain areas. On a national basis, one-third of the respondents said they were not satisfied with the service they had received from Canada Customs in the four years before the study. Dissatisfaction levels were highest in Toronto, where the report found that black people were subjected to more delays or searches than other travellers, particularly when returning from the Caribbean.

A second report was issued by the Canadian Bar Association's Working Group on Racial Equality in the Legal Profession. This report, *The Challenge of Racial Equality: Putting Principles into Practice*, found that

systemic racism remains a problem in the form of seemingly neutral values and practices that inadvertently promote discrimination.

The Working Group put forward recommendations to increase the representation of lawyers from racial communities in law schools, and to remove systemic barriers to the participation of visible minority lawyers in all areas of the legal profession. The Commission welcomes the fact that the Canadian Bar Association has already agreed to implement a number of the recommendations, including surveying law firms with ten or more associates about their workplace equity policies. The Association will also request that the federal Department of Justice undertake a critical analysis of Statistics Canada's data on the legal profession every five years, and make its findings available to all interested parties. The availability of such data would be of great assistance in monitoring progress toward a more diverse legal profession.

The third study, conducted by Dr. Frances Henry, Chair of Diversity at Ryerson University's School of Journalism, was an analysis of media stories that strongly identify a particular racial group with criminal behaviour. The report noted that "racializing" crime in this manner contributed to stereotypes and generalizations about minority communities, and could lead to increased marginalization.

### The Challenges of New Canadians

From its opening in 1928 to its closing in 1971, Pier 21 in Halifax welcomed more than one million immigrants into Canada. On July 1, Pier 21 became a national monument, preserving for future generations a testament to the profound contribution immigration has made to the country.

But while Pier 21 celebrated the history of Canada's multicultural character, new and complex immigration issues arose in 1999. On Canada's west coast, the arrival of significant numbers of illegal Chinese migrants, in unsafe and overcrowded boats, sparked a heated public debate about Canada's refugee policy. Meanwhile, the debate about Canada's Right of Landing fee continued. In previous annual reports, the Commission has expressed concern about the financial burden that the \$975.00 fee imposes on refugees. This is especially true in light of an additional \$500.00 processing fee introduced in 1994.

---

Systemic racism  
remains a  
problem in the  
form of  
seemingly  
neutral values  
and practices  
that  
inadvertently  
promote  
discrimination.

---

*The use of the Internet to promote hate has long been of concern to the Commission, and material posted on the Internet could expose Jews to hatred and contempt.*

---

The Commission continues to believe that the imposition of a landing fee on refugees is out of step with Canada's humanitarian traditions. The good news is that, as this report was being completed, the federal government let it be known that it was reviewing the fee, and considering the possibility of eliminating it for refugees. The Commission hopes that the government will move quickly on this matter and drop both the fee and related expenses.

On a positive note, the Commission is pleased that a bill, tabled in 1999, contains a provision that would make a foreign child adopted by a Canadian citizen eligible for Canadian citizenship without first having to become a permanent resident. This would reduce the distinction between children abroad adopted by a Canadian and children born abroad to a Canadian.

### Hate Messages

The use of the Internet to promote hate has long been of concern to the Commission. In 1996, the Commission requested the appointment of a human rights tribunal to examine allegations that material posted on the Internet by Ernst Zündel could expose Jews to hatred or contempt on the basis of their race, religion and ethnic origin. Since that time, the hearings on the merits of this case have begun, but have been delayed by various legal challenges by the respondent.

The Commission believes this case will clarify the extent to which the Act prohibits the telephonic communication of hate propaganda, and the extent to which the Act can be used to combat the spread of propaganda on the Internet, no matter where it originates.

### Complaints

In 1999, the Commission completed work on 383 complaints of discrimination based on race, colour, religion, and national or ethnic origin. Thirty-four cases were settled at mediation, at conciliation, or in the course of investigation. The Commission dismissed 55 cases for lack of evidence, appointed a conciliator in 40 cases, and referred eleven cases to the Canadian Human Rights Tribunal.

One complaint that continued to preoccupy the Commission was the case of *Chopra v. Health Canada*. Dr. Chopra joined Health Canada in 1969. In 1992, after being denied a promotion to a director-level position, he filed a complaint with the Commission alleging discrimination on the ground of race.

The complaint was investigated by the Commission and referred to a human rights tribunal, where it was subsequently dismissed. In 1998, however, the Federal Court's Trial Division found that the tribunal had erred by refusing to admit statistical evidence that visible minorities were under-represented in management positions within Health Canada. In a decision subsequently upheld by the Federal Court of Appeal in January 1999, the complaint was sent back to the tribunal for a new hearing. 🏰

The Commission believes the Zündel case will clarify the extent to which the Act prohibits the telephonic communication of hate propaganda

Race, Religion and Ethnic Origin Complaint Outcomes for 1999								
	Race and Colour		National and Ethnic Origin		Religion		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Settled <sup>1</sup>	13	7	15	9	6	23	34	10
Referred to alternate redress mechanisms	22	11	18	11	2	7	42	11
Referred to conciliation	24	12	15	9	1	4	40	10
Referred to a tribunal	5	3	6	4	0	0	11	3
Not dealt with <sup>2</sup>	8	4	1	1	0	0	9	2
Dismissed	29	15	22	13	4	16	55	14
No further proceedings <sup>3</sup>	12	6	11	7	0	0	23	6
Discontinued <sup>4</sup>	81	42	75	46	13	50	169	44
Total	194	100	163	100	26	100	383	100

<sup>1</sup> Cases that were settled before or during investigation, through mediation or at conciliation.

<sup>2</sup> Cases that the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination, or were, technically, without purpose.

<sup>3</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction, or the complaints did not warrant referral to a tribunal.

<sup>4</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or because a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.



Discrimination based on age is still a reality for young and older Canadians. In 1999, the United Nations acknowledged in separate ways the problems faced by both groups. First, it named 1999 as the International Year of Older Persons. It did so to celebrate the contribution older people make to society, and to highlight the challenges created by an aging population. Second, it marked the tenth anniversary of the United Nations Convention on the Rights of the Child. The Convention calls upon signatories to take all necessary action to protect children from economic and other forms of exploitation, ensure that children are protected against all forms of discrimination, and ensure that children with mental or physical disabilities are able to enjoy a "full and decent life, in conditions which ensure dignity, promote self-reliance, and facilitate the child's active participation in the community."

### Canada's Aging Population

Canada has one of the world's most rapidly aging populations. It is predicted that by 2020, there will be as many people over 65 as there are children. As our population ages, there will be a greater demand for medication and services such as palliative care and health promotion programs. Public transport and housing will have to be made more accessible, and a significant investment will be needed in home support services.

During the year under review, the National Advisory Council on Aging examined some of these issues in its report, *1999 and Beyond: Challenges of an Aging Canadian Society*. The report notes that society is not taking full advantage of the skills of its older members, who are too often judged by their age rather than their abilities.

In a section covering work and retirement, the Council argued that ways must be found to keep older workers in the labour force as long as they are able and prepared to stay. It proposes that, when layoffs occur, all workers regardless of age should have the option of participating in job creation and training programs. It also suggests that employers develop policies that recognize the family responsibilities of employees with dependent older family members.

Canada is not alone in recognizing these issues. A conference on Valuing Older Workers hosted by the New Zealand Human Rights Commission noted that the “retention of productive older workers will not only have significant economic benefits, but will also contribute socially.” Similarly, a British study, entitled *A Profit Warning: Macroeconomic Costs of Ageism*, argued that the failure to recruit and train older workers could lead to problems in meeting the demand for labour.

In general, as the population ages, industry is likely to face tighter labour markets, and older employees will become increasingly important. To meet the challenge, employers will need to develop strategies to ensure the retention and retraining of older workers.

### Child Poverty and the Rights of Children

In 1989, the House of Commons unanimously resolved “to seek to achieve the goal of eliminating poverty among Canadian children by the year 2000.” In 1999, Campaign 2000, a community-based coalition of groups established to monitor progress on the resolution, issued its annual *Report Card on Child Poverty in Canada*.

Using Statistics Canada’s low-income cutoff data to identify the poorest families, Campaign 2000 presented a less-than-optimistic picture. In 1989, one of every seven children was described as poor, but by 1997 the proportion had risen to one of every five. At the same time, the *Report Card* noted, poor families were falling deeper into poverty, and the gap between the incomes of poor families and well-off families appeared to have increased.

Clearly the aspirations of Parliament in 1989 are far from being met. While the United Nations Human Development Index for 1999 ranked

“The Council argued that ways must be found to keep older workers in the labour force as long as they are able and prepared to stay.”

---

*The Committee expressed concern about the emerging problem of child poverty in Canada, especially among vulnerable groups*

---

Canada as the best country in which to live, the United Nations Human Poverty Index for the same year ranked Canada ninth in terms of its treatment of poor people.

On a more positive note, 1999 marked the tenth anniversary of the United Nations Convention on the Rights of the Child, which remains the most widely adopted international human rights instrument. It has now been ratified by every country in the world except Somalia and the United States. Canada has consistently supported the Convention, and was in fact one of the first countries to sign it.

Countries that ratify the Convention agree to submit reports every five years to the United Nations Committee on the Rights of the Child describing their efforts in support of children's rights. The Committee examines the reports submitted by each country, and then issues observations and recommendations for action.

Canada has only reported once, in June 1994. The following June, the United Nations Committee on the Rights of the Child issued its observations on Canada's report. The Committee praised Canada for its general strengthening of human rights, particularly children's rights, through the Charter of Rights and Freedoms and through the adoption of legislative measures in the area of children's rights. At the same time, the Committee expressed concern about the emerging problem of child poverty, especially among vulnerable groups. While recognizing the steps already taken, the Committee noted the special problems still faced by children from disadvantaged groups, such as Aboriginal children, with regard to their rights to housing and education.

### Complaints

In 1999, the Commission completed work on 197 complaints of discrimination based on age. Ten cases were settled at mediation, at conciliation, or in the course of investigation. The Commission dismissed 27 cases for lack of evidence, appointed a conciliator in ten cases, and referred five cases to the Canadian Human Rights Tribunal.

Most of the complaints dealt with questions related to employment. In many of them, it is clear that assumptions had been made regarding the

abilities of older workers. For example, one case that was settled this year involved a 60-year-old man who had applied for the position of director with a major private-sector corporation. The successful candidate, who was considerably younger, did not meet the minimum requirements of the position. Although the complainant was not interviewed for the job, when he inquired about the rejection of his application, he was told that he lacked “creativity.”

In another case, a 54-year-old man’s position was abolished by the bank for which he worked. He had more seniority than his younger colleagues, and had received consistently positive job evaluations. After his employment was terminated, the bank hired two people to carry out his duties. The complaint was settled through conciliation, and the man received financial compensation.

Cases like this, which are representative of many similar situations encountered by the Commission, underline the importance under human rights law of judging workers on their performance, not their age. 🌻

Age Discrimination Complaint Outcomes for 1999	Number	Percentage
Settled <sup>1</sup>	10	5
Referred to alternate redress mechanisms	11	6
Referred to conciliation	10	5
Referred to a tribunal	5	2
Not dealt with <sup>2</sup>	6	3
Dismissed	27	14
No further proceedings <sup>3</sup>	11	6
Discontinued <sup>4</sup>	117	59
<b>Total</b>	<b>197</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Cases that were settled before or during investigation, through mediation or at conciliation.

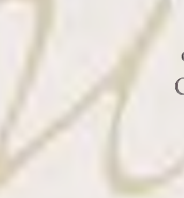
<sup>2</sup> Cases that the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination, or were, technically, without purpose.

<sup>3</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission’s jurisdiction, or the complaints did not warrant referral to a tribunal.

<sup>4</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or because a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.

# Human Rights Protection

---

nder the Canadian Human Rights Act, the Commission has a dual responsibility to promote and protect human rights in Canada. In this latter role, the Commission receives, investigates and attempts to resolve complaints of discrimination based on the eleven prohibited grounds in the Act. Here the Act's purpose is to provide a remedy to individual victims of discrimination, and to bring about changes to policies and practices with a potential impact on many people.

## The Complaints Process

The Commission receives about 50,000 inquiries a year at its headquarters in Ottawa, or at one of its six regional offices; in 1999, the Commission received 49,737 (Table 1). Most inquiries deal with matters that are beyond the Commission's jurisdiction. In these cases, Commission staff will normally suggest other avenues the callers might pursue to deal with their concerns.

If the matter does fall within the Commission's jurisdiction — i.e., if the person making the inquiry is alleging discrimination in employment or the provision of services on one or more of the eleven prohibited grounds in the Canadian Human Rights Act — an employee takes down the information on the caller's particular concerns, and explains how the complaints process works. The process is illustrated by a diagram opposite.

In 1999, the Commission received 1,430 complaints, slightly less than the average over the past few years (Table 2).

On receipt of a complaint, the complainant may be encouraged to pursue other available mechanisms, such as a grievance process or procedures under other legislation. Alternatively, if the matter is relatively straightforward, staff may



# *The Human Rights Process*

## **Canadian Human Rights Commission**

### *When the Commission Receives an Inquiry*

- 1 Employees provide information to people contacting the Commission
- 1 Employees may direct people to another agency if the problem is not within the Commission's jurisdiction

### *After the Commission Accepts a Complaint*

- 1 When appropriate, officers refer the complainant to another redress mechanism (such as the employer's internal complaints process or a union grievance procedure)
- 1 Where possible, mediation is offered to the parties
- 1 Officers investigate the complainant's allegations and submit reports to the Commissioners for their decision

### *When the Commissioners Make a Decision*

- 1 The Commissioners may approve a settlement between the complainant and respondent
- 1 They may appoint a conciliator
- 1 They may refer a complaint to the Canadian Human Rights Tribunal
- 1 They may dismiss a complaint or decide to take no further action because no link could be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination

## **Canadian Human Rights Tribunal**

- 1 Mediation may be offered to the parties
- 1 If mediation is unsuccessful, a tribunal panel will conduct hearings on the complaint
- 1 It will then make a decision on the complaint and order a remedy if the evidence supports the complainant's allegations

## **Federal Court of Canada**

- 1 The Federal Court may carry out a judicial review of a decision by the Commissioners
- 1 The Court may also carry out a judicial review of a decision or order of the Canadian Human Rights Tribunal

If the matter is relatively straightforward, you may attempt to resolve the situation, either by contacting the employer directly

attempt to resolve the situation quickly by contacting the employer or service provider directly.

If, after discussing the situation with an officer, the complainant wishes to pursue the matter, he or she is helped to put the allegations of discrimination in writing. In 1999, a total of 566 such complaints were filed. A copy of the complaint form is then sent to the respondent (i.e., the employer or service provider in question) and, under newly adopted procedures described later in this chapter, the parties are invited to try to resolve the matter through mediation. If mediation is not an option in a particular complaint, or if it is attempted and fails to resolve the matter, then the complaint is turned over to an investigator to gather the facts in the case. Throughout the investigation, the parties have the option of opening or reopening discussions aimed at reaching a settlement.

After the investigation is completed, the investigator prepares a report, which is disclosed to the complainant and respondent for their comments. If, at this stage, either party introduces new facts or legal arguments, their submissions must be cross-disclosed, and additional investigation may be required. The matter is then presented to the Commissioners, who review the evidence gathered by the investigator along with any submissions received from the parties, and make a decision as to the disposition of the complaint.

Based on the evidence presented to them, the Commissioners can dismiss complaints, appoint a conciliator to attempt to resolve the matter, or ask the Canadian Human Rights Tribunal to hold a hearing into the complaint.

The Canadian Human Rights Tribunal is a separate body that has the power to

**Table 1**  
**Number of Inquiries**  
**During the Last Ten Years**

1999	49,737
1998	55,398
1997	47,200
1996	46,796
1995	36,574
1994	40,112
1993	46,292
1992	52,170
1991	52,284
1990	52,792

*An inquiry is any initial contact with the Commission by a person, group, or organization seeking information or wishing to bring a situation or concern to the Commission's attention.*

Table 2

Number of Complaints Received by Province or Territory, 1996 to 1999

	1999		1998		1997		1996	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Newfoundland	30	2	46	3	20	1	50	3
Prince Edward Island	15	1	92	5	19	1	31	2
Nova Scotia	85	6	95	5	121	8	125	7
New Brunswick	61	4	62	3	50	3	56	3
Quebec	255	18	261	15	202	13	256	14
Ontario	533	37	579	33	525	34	647	36
Manitoba	95	7	162	9	140	9	84	5
Saskatchewan	69	5	78	4	97	7	69	4
Alberta, Northwest Territories and Nunavut	91	6	86	5	88	6	128	7
British Columbia and Yukon	196	14	315	18	265	18	353	19
Total	1,430	100	1,776	100	1,527	100	1,799	100

*The number of complaints from different parts of the country varies somewhat from year to year. Not surprisingly, however, the highest numbers continue to originate in the country's three largest provinces, Ontario, Quebec and British Columbia.*

issue subpoenas and to take testimony from witnesses under oath. It can make a finding of discrimination and order an employer or service provider to provide the complainant with an appropriate remedy. Remedies can include damages for hurt feelings, and compensation for loss of employment, lost promotions, or other lost opportunities.

The Commission can also approve a settlement agreed to by the parties, take no further proceedings in complaints that are otherwise resolved, or place cases in abeyance pending the outcome of similar cases or related litigation.

A conciliator is appointed by the Commission when there is evidence to support the complainant's allegations of discrimination. The conciliator is mandated to help the parties reach a settlement, and to report back to the Commission on the results. If conciliation is successful and an

*The conciliator is mandated to help the parties reach a settlement, and to report back to the Commission on the results*

agreement is reached between the parties, the Commissioners are asked to approve the settlement. If conciliation is unsuccessful, the case is returned to the Commission to decide whether an inquiry by a tribunal is warranted.

Complaints are referred to a tribunal when the Commission believes there is sufficient evidence to support further inquiry, and it has been unable to help the parties resolve the matter. Complaints that are heard by a tribunal can be the subject of judicial review by the Federal Court.

### Improving the Process

As mentioned in the introductory chapter to this report, the Commission has committed itself to a two-year renewal plan to improve its services to the public. Many aspects of this plan relate directly to the complaints process and efforts to make it more efficient. Over the past year, several initiatives were undertaken to deal more effectively with the complaints caseload and to streamline complaints-handling procedures.

In late fall 1998, the Commission set up a special task force made up of employees from all of its branches and regional offices to deal with 600 of the oldest complaints then under investigation. By the end of 1999, 90 per cent of these cases had been presented to the Commissioners for a decision.

Changes were also made to the schedule of Commission meetings in 1999 in order to expedite the process of reviewing completed cases. In the past, the Commissioners met once a month, with recesses in January and the summer months. In 1999, the Commissioners continued to meet over the summer to review cases, and more frequent use was made of smaller sessions involving up to three Commission members. The result was that some 500 complaints were presented to the Commissioners for a decision several months sooner than they would have been under the previous meeting schedule.

## The Mediation Pilot Project

Increasingly, the courts, tribunals and regulatory bodies are turning to mediation as an alternative to investigation and litigation. In 1998, the Commission examined the possibility of incorporating a mediation service into the early stages of its complaints process, and a decision was made to begin offering mediation to complainants and respondents on a trial basis.

Unlike conciliation, which takes place after an investigation has been carried out and some evidence of discrimination has been found, mediation is a voluntary process that is made available to complainants and respondents before any investigation has taken place. As soon as a complaint form is signed, Commission staff determine whether the complaint could appropriately be referred to mediation. In most cases, mediation is a valid option. However, in some complaints alleging systemic discrimination, it may be more appropriate to proceed with an investigation to ensure that the broader implications of a complaint are thoroughly addressed.

If the complaint is considered suitable, the parties are asked whether they wish to participate in the mediation process. If either party declines, the complaint is assigned to an officer and investigated in the normal manner. If the parties agree to mediation, then the file is assigned to a mediator who arranges to meet with both parties together at the earliest opportunity. If mediation is successful, and the parties reach an agreement, the matter is referred to the Commission with a recommendation that the file be closed. If mediation is unsuccessful, the complaint is returned to the investigation unit and the matter proceeds in the usual manner.

In 1999, mediation was offered to the parties in 227 complaints. The parties declined to take advantage of the service in 86 cases, mediation was completed in 103 cases, and 38 mediations remained uncompleted at the end of the year. Of the 103 cases where mediation was completed, 62 were successfully resolved. These figures are encouraging. In its first year of operation, the mediation service had a 60 per cent success rate for mediated cases.

Mediation is a  
voluntary  
process that is  
made available  
to complainants  
and respondents

before any  
investigation  
has taken place



*The Commission  
also monitors  
employment  
equity  
programs  
implemented  
by some 40  
employers as  
part of  
complaint  
settlements or  
tribunal orders*

The pilot project on mediation will come to a conclusion during the year 2000, and the Commission will make a decision as to its continued use as part of the complaints process. In measuring the project's success, the Commission will consider the following questions:

- Will mediation contribute to clients' satisfaction with the complaints process?
- By reducing the number of cases requiring investigation, will mediation reduce the overall time required to process complaints?
- Will the overall cost to the Commission of processing complaints be reduced?

### **Monitoring Employment Equity Settlements**

The Commission also monitors employment equity programs implemented by some 40 employers as part of complaint settlements or tribunal orders. This monitoring function arose as a result of complaints filed under the Canadian Human Rights Act, and before the establishment of the Commission's auditing responsibilities under the Employment Equity Act.

Measures that can be required under complaints settlements include providing outreach services to members of under-represented groups, sensitivity training, revising recruitment and selection tools to eliminate subtle biases, consulting community organizations, and setting numerical goals. The Commission's role is to review progress reports submitted by the employers in question, analyse accomplishments, and outline areas for further work. The analyses are sent to both the employers and the complainants who first brought the cases forward. The largest of these groups are the Assembly of Manitoba Chiefs and the Disabled Persons Employment Equity Human Rights Group, or DPEHRG.

### **Patterns of Discrimination: Complaints Received in 1999**

As mentioned earlier in this chapter, the Commission received 1,430 complaints in 1999, of which 566 were signed complaints requiring

investigation (or mediation) and a decision by the Commissioners at the end of the process. Table 3 shows the frequency with which the eleven prohibited grounds of discrimination were cited by complainants. It should be noted that the number of grounds cited exceeds the number of complaints, since many complainants' allegations relate to more than one ground of discrimination.

The pattern of discrimination complaints has remained relatively constant over the past four years. In 1999, disability was once again the prohibited ground of discrimination most frequently cited. Discrimination based on disability was alleged in 600 cases, or 34 per cent of all complaints, a slightly higher proportion than in previous years.

Sex also continued to be frequently cited by complainants. In 1999, allegations of discrimination based on sex were raised in 325 cases, or 18 per cent of all complaints received.

*The pattern of discrimination complaints has remained relatively constant over the past four years*

Table 3								
Number of Complaints Received by Ground of Discrimination, 1996 to 1999								
	1999		1998		1997		1996	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Disability	600	34	597	27	645	26	685	30
Sex	325	18	415	19	407	17	461	20
Race/Colour	258	15	312	15	339	14	358	15
National/Ethnic Origin	250	14	252	11	305	12	276	12
Age	134	8	321	14	453	18	159	7
Family/Marital Status	129	7	186	9	199	8	221	10
Sexual Orientation	42	2	75	3	70	3	99	4
Religion	30	2	48	2	55	2	47	2
Retaliation	7	0	6	0	6	0	8	0
Pardon	6	0	3	0	4	0	1	0
Total	1,781	100	2,215	100	2,483	100	2,315	100
<i>The number of grounds cited exceeds the number of complaints, since many complainants' allegations relate to more than one ground of discrimination.</i>								

There has been  
a slight increase  
in racial  
complaints

Complainants raising allegations of “racial discrimination” generally cite the grounds of race, colour and national or ethnic origin, and these grounds, taken together, represented 508 cases, or 29 per cent of all complaints received. This, again, is a slight increase from previous years.

The remaining grounds of discrimination were raised in considerably fewer instances. Taken together, these grounds were cited in nineteen per cent of all complaints received. No significant changes are to be noted in the pattern of complaints over the past four years, except for complaints citing the ground of age. The fluctuation in the number of age-related complaints, however, can be explained by the fact that the Commission has tended to receive more groups of related complaints on this ground than on any other. Groups of age-related complaints received in the past have questioned age-based limitations on particular pension plans, or eligibility for separation packages.

Table 4  
Complaint Outcomes for 1996 to 1999

	1999		1998		1997		1996	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Settled <sup>1</sup>	213	12	189	11	217	10	325	14
Referred to alternate redress mechanisms	174	9	297	17	301	14	327	15
Referred to conciliation	242	14	83	5	120	6	110	5
Referred to a tribunal	52	3	22	1	24	1	9	0
Not dealt with <sup>2</sup>	44	2	23	1	28	1	18	1
Dismissed	243	14	192	11	221	10	245	11
No further proceedings <sup>3</sup>	109	6	129	7	147	7	198	9
Discontinued <sup>4</sup>	713	40	824	47	1,087	51	989	45
<b>Total</b>	<b>1,790</b>	<b>100</b>	<b>1,759</b>	<b>100</b>	<b>2,145</b>	<b>100</b>	<b>2,221</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Cases that were settled before or during investigation, through mediation or at conciliation.

<sup>2</sup> Cases that the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination, or were, technically, without purpose.

<sup>3</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction, or the complaints did not warrant referral to a tribunal.

<sup>4</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or because a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.

Outcomes: Complaints Closed in 1999

In 1999, the Commission completed work on 1,790 files (Table 4).

The pattern of complaint outcomes tends to vary somewhat from year to year, but the figures for the past four years do not show any significant changes or trends in complaint outcomes, with the exception of a significant increase in the number of cases in which the Commission appointed a conciliator. In 1999, the Commission appointed conciliators in 242 complaints, up from 83 in 1998. In part, this increase can be attributed to the fact that the Commissioners reviewed a high number of cases in 1999 (Table 5) as a result of the backlog reduction project and changes to the Commission meeting cycle described earlier in this chapter. To deal with this large increase in the number of cases in conciliation, the Commission has redistributed some of its resources internally, and introduced new conciliation standards and monitoring procedures.

There has been a significant increase in the number of cases in which the Commission appointed a conciliator over the past four years

Also of interest, in terms of complaint outcomes, was the increase in the number of complaints that were settled, reflecting the early success of the mediation pilot project, and the higher proportion of cases referred to tribunals. Indeed, in 1999, the Commission referred 52 complaints to tribunals, more than twice the number referred in each of the previous two years. Twenty-four of these cases — almost half — were complaints of discrimination based on sex, and twelve of these were complaints alleging sexual harassment. 🍁

Table 5  
Cases in Which Decisions Were Rendered by the Commission

1999	1998	1997	1996
1,039	656	808	1,024

## *Human Rights Promotion*

---

*A*s explained earlier in this report, the Commission focused its attention primarily on its protection role over the past year, and undertook a series of projects aimed at improving the way it handles complaints. To do this, the Commission had to reallocate its already limited resources, and reduce its efforts in other program areas.

Despite these constraints, however, the Commission carried out promotion work in three priority areas: delivering key messages to targeted audiences, conducting training sessions for federally regulated public- and private-sector employers, and maintaining human rights networks and partnerships. On the international scene, the Commission also continued to offer its experience and expertise, albeit in a limited way, to countries seeking to establish or improve their own human rights institutions.

### *Delivering Key Messages*

Since its inception, the Commission has provided information and education programs on human rights, and made itself available to employers, service providers, and community groups wishing to learn more about the Canadian Human Rights Act. Every year the Commission receives numerous invitations to speak about issues related to discrimination and employment equity, and 1999 was no exception.

Chief Commissioner Michelle Falardeau-Ramsay keeps to a busy schedule of speaking engagements. In 1999, she delivered more than 25 speeches, and met with a number of community and advocacy groups. A few examples of her work follow.



Early in the year, the Chief Commissioner marked International Women's Day with a speech at the only remaining veterans' hospital in Canada, the Hôpital Sainte-Anne in Sainte-Anne-de-Bellevue, Quebec. Since 1999 was the International Year of Older Persons, she spoke about the effects of an aging population on women of the "sandwich generation," increasingly faced with the dual responsibility of caring for their aging parents and raising their own children. She spoke further on women's issues in Calgary, where she commemorated the work of the Famous Five and the Persons Case in a speech touching on gender equality and the law.

In the summer, the Chief Commissioner was invited for the second time to address the graduating class of officers at the Canadian Forces College. In what has become a permanent part of the College's curriculum, she spoke about human rights issues in general and the integration of women into the Forces in particular. Later in the year, she was invited by the Forces to discuss a related issue, the prevention of harassment in the workplace.

In the fall, the Chief Commissioner spoke at the 1999 Industrial Relations Conference on human rights in the workplace. Her remarks focused on employment equity, pay equity, sexual harassment, and accommodation. Also in the fall, the Chief Commissioner received an award from the Canadian Association for Community Living, in recognition of her leadership in promoting and defending the rights of people with disabilities.

Maintaining close relations with human rights stakeholders across the country is a priority of the Chief Commissioner. Late in the year, she worked closely with her counterpart Mary-Woo Sims of British Columbia at meetings with Aboriginal, multicultural, and other organizations focused on human rights across that province.

The six members of the Commission were also busy, participating in a variety of events across the country. Selected examples of their work follow.

Commissioner Phyllis Gordon represented the Commission at events marking the twentieth anniversary of Black History Month in Ontario.

---

*The Chief  
Commissioner  
spoke about the  
effects of an  
aging population  
on women of the  
"sandwich  
generation,"  
caring for their  
aging parents  
and raising  
their own  
children*

---

She participated in the Spread the Seeds of Rights awareness walk in Toronto in the fall, and gave a speech to the North Halton Cultural Awareness Council commemorating the proclamation of the Universal Declaration of Human Rights.

Commissioner  
Henteleff  
received the  
Learning  
Disabilities  
Association of  
Canada's  
Lifetime  
Achievement  
Award, for  
more than 30  
years of work on  
behalf of that  
community

---

Commissioner Yude Henteleff of Winnipeg is well known in Canada for his work on behalf of people with disabilities. In 1999 he helped establish the First Nations Disabilities Association of Manitoba, which is setting up a central organization to coordinate provincial and local services for Aboriginal people with disabilities.

Early in the year, Commissioner Henteleff worked for several weeks as a consultant to the human rights commission of Bolivia, which paved the way for the agreement between the Bolivian and Canadian commissions discussed later in this chapter. In the fall, he delivered a paper on "Special Needs Children and the Youth Justice System: Sliding Off the Scales of Justice" to a conference held in Ottawa on children at risk of coming into conflict with the law.

One of the highlights of the year for Commissioner Henteleff was receiving the Learning Disabilities Association of Canada's Lifetime Achievement Award, for more than 30 years of work on behalf of that community.

Commissioner Robinson Koilpillai has been involved for many years with the Canadian Multicultural Education Foundation and the Alberta Council for Global Cooperation. In 1998 he helped organize a major international human rights conference in Edmonton that featured Archbishop Desmond Tutu as a keynote speaker. Subsequently, Mr. Koilpillai helped set up the University of Alberta's Annual Lectureship in Human Rights to commemorate Archbishop Tutu's visit. He was also invited by the University of Calgary to help guide the work of its fledgling Diversity Institute, and accepted invitations to Kenya and Nepal to work with human rights organizations in those countries.

Commissioner Anne Adams delivered a speech to the Montreal West Rotary Club on human rights challenges in Canada, and a speech on the economic rights of women at the Congress on Violence against Women in Toronto, sponsored by UNESCO and the Réseau des femmes du sud

de l'Ontario. She also represented the Commission at a meeting in the Philippines of the Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions.

In addition to her role as a member of this Commission, Mary Mac Lennan chaired the Nova Scotia Human Rights Commission for several years. Her term with the latter organization came to an end in 1999, leaving her more time for her new position as St. Francis Xavier University's Equity Coordinator, and her work on the human rights aspects of new reproductive and genetic technologies. Commissioner Mac Lennan also spoke frequently at events and panel discussions focusing on human rights.

Commissioner Kelly Russ addressed a conference in Vancouver sponsored by the Committee for Racial Justice on "Strengthening Accountability for Human Values and Rights." His other activities included delivering a speech to the Interfaith Association of British Columbia.

In our annual report for 1998, we described the progress that had been made by the Canadian Forces in implementing a 1989 order of a human rights tribunal to achieve the full integration of women into the Forces within ten years. Although overall progress had been disappointing, we were encouraged by initiatives the Forces had taken to address the problem, including targeted recruitment plans and the establishment of a Defence Diversity Council. Early in 1999, the Secretary General, John Hucker, was invited to address senior Forces representatives from across the country at a conference entitled "Beyond Gender Integration: Building Diversity in the Canadian Forces." The Commission will continue to monitor progress in this area.

### Human Rights Training

Information and training sessions on the Canadian Human Rights Act and the Employment Equity Act are an important part of the Commission's promotion work. Employers turn to the Commission to clarify their obligations, seek advice in developing policies and programs, and arrange training programs for their management staff

---

*The Secretary  
General  
addressed a  
Canadian  
Forces  
representatives  
from across the  
country at a  
conference on  
gender  
integration and  
diversity*

---

and employees. Training is provided by staff from the Commission's headquarters in Ottawa and the six regional offices.

---

*The Chief  
Commissioner  
visited Bolivia  
and Peru;  
this led to the  
joint cooperation  
agreements with  
both countries.*

---

The information and training sessions delivered by the Commission over the year covered a wide range of subjects and reached a variety of audiences. They included a roundtable discussion entitled "Workplace Diversity: Good Business Sense" in the Atlantic Region; a session for harassment counsellors for the Canadian Forces in Quebec; a presentation to Ontario-based employee relations managers of the National Bank of Canada in the context of the bank's "Work on Track" employment training program for people with disabilities re-entering the workforce; training sessions in Winnipeg for off-reserve Aboriginal youth entering the workforce; seminars for students of the Northern Alberta Institute of Technology; presentations to employment counsellors and supervisors from Human Resources Development Canada offices in British Columbia; a training seminar for employers in the Yukon; and sessions on religious accommodation for managers from Citizenship and Immigration Canada across the country.

As reported in the chapter on Employment Equity, only a small number of the employers audited during 1999 were found to be in compliance with the Employment Equity Act. It was not surprising, then, that the demand for workshops on employment equity for public- and private-sector employers remained high throughout the year. The number of these presentations is expected to increase in the year to come.

### International Activities

In 1995, the Commission began working with Indonesia's human rights commission, Komnas Ham, to help improve its research, investigation, protection, and promotion functions. Since 1997, the Commission has had a Canadian advisor working with Komnas Ham in Indonesia. A developmental plan for the organization is now in place, and a number of improvements have been made in the areas of staffing, investigation procedures, and automated systems.

Last year, the Chief Commissioner visited Bolivia and Peru. This led to the signing of joint cooperation agreements with both countries that envisage the provision of technical assistance. Subsequently, the

president and staff from the Bolivian agency took part in human rights seminars hosted for them by the Commission in Ottawa.

In the spring, the Secretary General participated in a conference in Zimbabwe hosted by the Commonwealth Human Rights Initiative. The purpose of the conference was to discuss how member nations might work together to advance human rights throughout the Commonwealth.

The Commission also hosted visitors from a number of countries. These included Members and senior staff of the National Assembly of Kenya; the Minister of Justice for Sri Lanka; representatives of the National Assembly of Viet Nam; a member of the South African Commission on Gender Equity; and representatives of the Constitutional Council of Cambodia.

**Maintaining the Human Rights Network**

Much of the Commission’s promotion work is carried out in partnership with its provincial counterparts, as well as agencies and groups dedicated to one or many aspects of human rights.

One example is a joint workshop by the Commission’s Prairie Regional Office and the Manitoba Human Rights Commission on “Keeping Current on the Legalities of Harassment in the Workplace” for the Manitoba Association for a Respectful Workplace. Another is a workshop on “Harassment and the Duty to Accommodate” hosted by the Commission’s Ontario Regional Office in association with the Ontario Human Rights Commission. This workshop was presented at the Institute for International Research’s conference on “Law and Ethics in a Fast-Changing Workplace.”

The Commission is also a member of the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies, which links the federal, provincial and territorial organizations. CASHRA acts as a forum for the various commissions to discuss policy and program development, assess developments in jurisprudence, and share approaches to complaints management, promotional activities, and other areas of interest.

---

*Much of the Commission's promotion work is carried out in partnership with its provincial counterparts, as well as agencies and groups with a human rights focus*

---



---

*The Commission  
makes its  
publications  
available in  
alternative  
formats: sound  
recording, large  
print, braille,  
and computer  
diskettes are  
used to ensure  
accessibility*

---

## Ongoing Promotion Work

The Commission responds to about 50,000 inquiries a year. Though the vast majority are received by telephone, the Commission's Internet site has added to number of requests for information and publications. Staff endeavour to respond to telephone enquiries within 24 hours. Public information officers are knowledgeable about services provided by other federal, provincial and municipal agencies, since many calls do not deal with matters under the Commission's jurisdiction.

Each year the Commission responds to over 800 media enquiries and participates in approximately one hundred interviews. The Commission's Internet site now includes a "media room" for news releases and backgrounders. Whenever possible, the links to other organizations mentioned in news releases (such as the Canadian Human Rights Tribunal) are established directly within each release to serve journalists' needs better.


The Chief Commissioner makes a point of meeting with the editorial boards of newspapers on a regular basis. In the fall, she met with the editorial board of the *Vancouver Sun*, where the discussion focused on human rights issues surrounding the Nisga'a treaty.

In 1999, the media were particularly interested in pay equity, focusing on the many developments during the year. They also devoted attention to the integration of women into the Canadian Forces, issues of mental disability, and mandatory retirement as an aspect of age discrimination.

The Commission makes its publications available in alternative formats. Sound recordings, large print, braille, and computer diskettes are used to ensure accessibility. The Annual Report and *Equality*, the Commission's newsmagazine, report on Canadian human rights developments at home and abroad, and are sent out in alternative formats upon request. 🌻

## *Employment Equity*

---



When Parliament enacted Canada's first Employment Equity Act in 1986, it required federally regulated private-sector employers and Crown corporations to develop plans to achieve fair representation of designated groups in their workforces. Women, Aboriginal people, people with disabilities, and members of visible minority groups were to be represented according to their availability in the labour market. The law, however, had no enforcement mechanism.

Stronger legislation in the form of a new Employment Equity Act came into force on October 24, 1996. It set forth the same core obligations for developing employment equity programs, but it bolstered these obligations with a compliance monitoring process. Employers were required by twelve statutory provisions to analyse their workforces, review their employment systems, identify barriers, and implement corrective action plans to ensure that they made reasonable progress in dealing with under-representation. Furthermore, the new Act established the Canadian Human Rights Commission as the monitoring agency that would carry out compliance audits for federally regulated public- and private-sector employers. Employers were given a year to prepare for the upcoming audits, and the Commission's compliance work began in October 1997.

The overall objective of the Act is a federally regulated workforce that is fully representative of the four designated groups. Employers that have surveyed their workforces and have completed analyses that demonstrate full representation will be found in compliance if they maintain their employment equity programs. Secondly, employers whose workforces are not representative can nonetheless be found in compliance if they have completed work under each of the twelve statutory requirements and if the Commission is confident that their employment equity plans will result in reasonable progress towards equitable representation.

## Employment Equity Compliance Audits

*The Canadian Human Rights Commission carries out employment equity audits of federal departments, agencies, and federally regulated employers. The Employment Equity Act mandates the Commission to perform these audits and report to Parliament on the results every year. Working cooperatively with employers is the key; enforcement is a last resort.*

### Canadian Human Rights Commission

#### *What Happens in an Initial Audit*

- › The employer receives an audit notification letter and is then contacted by a compliance review officer. The officer negotiates an audit plan and sends a questionnaire to the employer. Using the questionnaire's results, the officer completes a "desk audit" that assesses compliance against the Act's twelve requirements. The officer then visits the workplace to verify the findings and review the preliminary results with the employer.
- › If the employer is in compliance, a final audit report is completed. If not, the officer drafts an interim report, indicating the undertakings required for compliance and time limits of up to twelve months for their completion.
- › The officer and the employer then negotiate the undertakings and time limits in the report. Once an agreement has been reached, the employer signs the report.

#### *What Happens in a Follow-up Audit*

- › The employer submits a progress report and a follow-up audit is conducted to assess whether the undertakings have been fulfilled.
- › If the employer is then in compliance, a final report is issued. Thereafter, the Commission will monitor the employer's annual reports, and may begin a new audit if no reasonable progress is shown.

#### *Why a Direction Is Issued*

- › When an employer refuses to agree to undertakings, or has not completed the work required by undertakings, the Commission may issue a "direction" to the employer. A direction is an official instruction that stipulates the work required and the time limit for its completion. The employer can review the recommendation for a direction and may submit comments to the Commissioners before they decide whether to issue it. A follow-up audit after the time limit elapses will assess whether the employer has fulfilled the direction.

### Employment Equity Review Tribunal

- › Once the Commission has issued a direction, the employer may request a tribunal to reconsider it. The Commission may also ask a tribunal to issue an order when a direction has not been fulfilled.

### Federal Court of Canada

- › The Court may carry out a judicial review of a decision of the Commission or a tribunal.
- › A tribunal order may be registered with the Federal Court, thus giving it the force of a court order.

When the Commission reported last year on its work during 1998 — the first full year of employment equity audits — two employers were found to be fully in compliance: Status of Women Canada and A.J. Bus Lines. Most employers audited had been cooperative; however, they had only limited knowledge of the Act and its provisions.

The results raised several issues: whether the rate of initial non-compliance would persist; whether employers would continue to cooperate with the audits; whether they would fulfil their undertakings; and finally, whether the Commission would need to resort to enforcement action.

Two years of experience have provided some answers. From a total of 111 initial audits completed, four employers were found to be in compliance. One hundred and three employers signed undertakings requiring follow-up audits. The remaining four audits were postponed or cancelled. As a result of follow-up audits in 1999, a further eight employers were found to be in compliance. A detailed look at the 1999 audit results follows.

## Audits Under Way

### Setting Goals

The Commission's goal for 1999 was to begin at least 100 audits, of which 75 were to be follow-up audits of employers' undertakings.

The Commission believed it could complete or close at least 90 audits during this time. Audits are considered "completed" when they are concluded with signed undertakings, or when an officer has recommended a direction. Audits are considered "closed" when the employer is found to be in compliance with the Act. This means that designated groups are already equitably represented in the employer's workforce, or that the Commission is confident that the employer's employment equity plans will achieve reasonable progress towards equitable representation.

---

*Most employers  
audited were  
cooperative;  
however, they  
had only limited  
knowledge of the  
Act and its*

---

*provisions*

---

**Table 1**  
**Measuring Progress against Goals**

	1998		1999	
	Planned	Actual	Planned	Actual
Audits begun				
Initial audits	82	110	25	36
Follow-up audits	—	—	75	68
<b>Total audits begun</b>	<b>82</b>	<b>110</b>	<b>100</b>	<b>104</b>
Audits completed or closed			90	
Initial Audits		49		67
Follow-up Audits		—		20
<b>Total audits completed or closed</b>		<b>49</b>	<b>90</b>	<b>87</b>

### *Achieving Goals*

Table 1 shows that the Commission completed or closed 87 audits during the same year. All but two employers required signed undertakings to bring themselves into compliance. In approximately two-thirds of the follow-up audits, employers were still not in compliance. However, because they had made significant progress towards compliance, they were granted extensions of up to 90 days to complete the remaining work. This, of course, lengthened the process, which meant that some follow-up audits were carried over to the year 2000. In four cases, the level of work accomplished was not sufficient to warrant an extension, and the Commission issued a direction to the employer to complete the undertakings.

### **Results and Findings**

#### *Initial Audits*

As Table 2 indicates, only two of the 49 employers whose audits were completed or closed in 1998 were found to be in compliance. Initial audits in 1999 showed similar results: of 51 completed or closed audits,



only two employers, Nortel Networks and the National Parole Board, were found to be in compliance.

These initial compliance rates are still low. However, there are indications that a growing number of employers are taking the steps necessary to achieve compliance with the Act before their initial audit begins. For example, recent audits have found improved self-identification surveys and better workforce analyses. In particular, many employers have established employment equity advisory groups, consulted with union representatives, and trained employees on how they can help achieve compliance.

*Follow-up Audits*

The Commission began 68 follow-up audits in 1999 (Table 3) and completed assessments of progress for 39 of them during the year. It found eight employers in compliance: Alcan, Bearskin Lake Air Services Ltd., Cameco Corporation, Canada Maritime Agencies Ltd., the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Northern Telephone Ltd., N. Yanke Transfer Ltd., and Seaspam International Ltd.

The Commission granted 25 of the 39 employers short extensions to complete their undertakings, and began to assess the progress they had made at year's end. Although final reports had not yet been completed, most of the employers appear to have achieved compliance.

Many employers have established employment equity advisory groups, consulted with union representatives and trained employees on how they can help achieve compliance

**Table 2**  
**Status of Initial Audits, 1998-1999**

	1998	1999	Total
Initial audits begun	110	36	146
Audits completed with undertakings	47	49	96
Audits closed, in compliance	2	2	4
Audits postponed or cancelled*	—	4	4

\* Refers to employers that are undergoing significant reorganizations, or are no longer subject to audits because their workforce has been reduced to fewer than 100 employees, or have gone out of business.

**Table 3****Status of Follow-Up Audits Begun in 1999**

Analysis under way	29
Analysis completed	39
90-day extension granted	25
Closed, in compliance	8
Directions issued	4
Closed because the employer was no longer subject to the Act	2
Total of follow-up audits	68

*Issuance of Directions*

By the end of 1999, four employers had not fulfilled their undertakings and had been issued directions: the Banca Commerciale Italiana of Canada, Conair Aviation Ltd., Fundy Communications (whose direction was rescinded when it was acquired by Shaw Communications), and Environment Canada, which is appealing the direction to the Employment Equity Review Tribunal.

One of the key elements the Commission considers before issuing a direction is whether an employer has completed a satisfactory employment systems review. The review is essential in identifying barriers to the employment of designated groups. If it is not conducted efficiently, the rest of the program is flawed. As a result, the employer cannot pursue activities that eliminate barriers, implement sufficient special measures to close the gaps, or set hiring and promotion goals at appropriate levels to achieve reasonable progress.

By the end of 1999, no employer had yet been referred to an employment equity tribunal for refusing to comply with a direction, since in no case had the time limit for completing work under the terms of a direction been exceeded.

## Problem Areas

### *Identifying Barriers*

Achieving employment equity requires employers to identify and eliminate barriers and establish special measures to overcome their effects. Ascertaining whether designated groups are under-represented within an organization, according to their availability within the appropriate labour market, is a first step. In 1999, an increased number of employers carried out this analysis successfully. On the other hand, identifying the barriers that contribute to under-representation continues to pose problems for most employers.

As noted above, the employment systems review is one of the most critical aspects of employment equity. It requires a clear identification of both the formal and informal policies and practices that contribute to continued under-representation, including an examination of attitudes and behaviour. The Commission has issued a guide for employers to help them understand its requirements for employment systems reviews more clearly. It explains how employers' reviews will be assessed during compliance audits.

Human resource management is complex and changing rapidly. As a result, effective employment systems reviews require expertise, the commitment of appropriate resources, and a willingness to acknowledge the factors that contributed to the gaps identified in the workforce analysis.

### *Setting Realistic Hiring and Promotion Goals*

As outlined above, most follow-up audits demonstrate that employers are close to achieving compliance as a result of fulfilling their undertakings. Not surprisingly, those who do not establish appropriate goals are less successful. In most cases, employers that had not quite achieved compliance fell short because they did not set adequate hiring and promotion goals. Even employers that have successfully identified and removed barriers are often reluctant to set goals that will lead to increased representation within a reasonable period of time.

---

*Achieving  
employment  
equity requires  
employers to  
identify and  
eliminate  
barriers and  
establish special  
measures to  
overcome their  
effects*

---

If an employer carries out a proper workforce analysis, the results will provide a reasonable estimate of the hirings and promotions of designated groups that could be expected if there were no discriminatory barriers. An employer that sets hiring and promotion goals for designated groups at rates lower than labour market availability cannot expect to achieve progress towards equitable representation.

The Act is also explicit about other factors that must be taken into account once these benchmarks have been established. An employer must consider the size of each gap, the level of expected turnover, and the projected growth or contraction of employment in an occupational group or category. If the gap in representation is significant, or turnover and growth levels are low, hiring at availability levels will result in very slow movement towards equality.

For example, based on a forecasting model developed by the Public Service Commission, if goals are set at availability levels it would take many departments about 28 years before full representation of some designated groups is reached. In these situations, goals of one-and-a-half or double availability may be needed.

Conversely, if an employer's gaps are relatively small, or if substantial opportunities to hire and promote are expected over the three-year period covered by the plan, significant progress can be achieved through goals that more closely reflect availability. For example, some audited employers report turnover rates in excess of 50 per cent over a given period. This provides ample opportunity to make rapid progress in closing gaps.

The Commission recognizes that goals should not unduly exclude non-designated groups from job opportunities, and reminds employers to consider this when formulating their goals and special measures.

### *The Reasonable Progress Clause*

Many employers believe that if they implement the Act's twelve statutory requirements, they are no longer subject to audits. This is not the case. The Act requires "every employer to ensure that its

employment equity plan would, if implemented, constitute reasonable progress toward implementing employment equity” and that “every employer shall make all reasonable efforts to implement its employment equity plan.”

This means two things. First, before closing an audit, the auditor must be confident that the employer’s plan will lead to reasonable progress. Second, once an audit has been successfully closed, the Commission will monitor performance by reviewing employers’ annual reports. Private-sector companies submit these to Human Resources Development Canada, and public-sector employers submit them to the Treasury Board.

### *Innovative Ideas*

Some employers’ creative investments in their employees have resulted in steady employment equity progress. One Ontario employer, Northern Telephone Ltd., working closely with its employees’ union, included a provision in its collective agreement to permit the staffing each year of two positions outside the confines established by the agreement. Over the last year, this resulted in the placement of two Aboriginal employees in jobs where under-representation had been identified. The Cameco Corporation, in Saskatchewan, committed a million dollars to the College of Engineering at the University of Saskatchewan to improve the access of Aboriginal students to engineering and science programs.

One public-sector employer, the Atlantic Canada Opportunities Agency, found that when it valued key competencies over academic credentials, five women received executive intern positions. Over time, this approach is expected to substantially improve female representation in the Agency’s senior management.

Similarly, N. Yanke Transfer Ltd., an employer in the transportation sector, achieved progress in new hirings of women in non-traditional positions by replacing extensive experience requirements with more generic competencies. The employer subsequently found the performance of these new employees to be strong.

---

*Some employers’  
creative  
investments in  
their employees  
have resulted  
in steady  
employment  
equity progress*

---



*In administering the audit program, the Commission makes every attempt to achieve results by emphasizing persuasion and cooperation*

## Audit Standards

### *Achievement of Current Standards*

In administering the audit program, the Commission makes every attempt to achieve results by emphasizing persuasion and cooperation. The audit process, therefore, may take time to reach mutual agreement on required action. However, in the end, this is less time-consuming than resorting to enforcement measures.

That said, a distinction must be made between reasonable and unreasonable delays, and the Commission has developed performance standards for both initial and follow-up audits.

In most cases, these standards are being respected, leading to the profile of open and closed audits outlined in Table 4. Since the start of the program, the general acceptance of the audit process by employers has contributed significantly to these results.

**Table 4**  
**Audits Begun and Completed: 1998 and 1999**

	Started	Finished
Initial audits	146	111
Follow-up audits	68	14
<b>Total audits</b>	<b>214</b>	<b>125</b>

### *Meeting Standards for Initial Audits*

Performance standards for initial audits, reported in last year's annual report, are presented below. An audit requires, on average, between nine and eleven months to complete (Table 5). A review of current workloads, and the fact that the Commission's Employment Equity program is achieving its targets, indicates that in most cases these standards are being met. An improved information management system under development should permit a more precise measurement of results in future years.

**Table 5**

**Standards for Initial Audits**

*Auditors will begin an audit within 90 days of notifying the employer.*

Activity	Auditor	Employer
Complete and return survey questionnaire		30 days
Review survey questionnaire, complete initial assessment and validate findings through on-site visit	90 days	
Finalize analysis; write, submit and translate draft report	70 days	
Approve report and submit undertakings		30-60 days
Negotiate undertakings		30 days
Finalize report and return to organization	7 days	
Obtain CEO's or DM's signature		15-30 days
<i>From start to completion</i>	<i>9 to 11 months</i>	

*Setting Standards for Follow-up Audits*

During 1999, the Commission developed and began to test new standards for follow-up audits. Based on the experience of the past few months, and the 68 follow-up audits begun, it appears the time required to conduct follow-up audits will closely mirror the standards developed for initial audits.

A follow-up audit will generally be completed within seven to twelve months (Table 6). The wide time range can be attributed to the extensions the Commission affords to employers that are close to compliance. As in the case of initial audits, the work may require an additional 28 to 62 working days for auditors.

Given the Commission's decision to issue short extensions to employers that are near compliance, the performance standard that requires auditors to provide prompt feedback to employers is especially critical. Auditors are required to adhere to a deadline of 45 calendar days in this respect.

*The wide time range can be attributed to the extensions the Commission affords to employers who are close to compliance*

**Table 6****Standards for Follow-Up Audits**

*Compliance officers start a follow-up audit 30 days before the scheduled date by requesting a progress report from the employer.*

Activity	Auditor	Employer
Complete and return the progress report		30 days
Complete preliminary analysis on compliance status	45 days	
Provide feedback on status to employer (includes possible on-site visit)	45 days	
Grant extension if modifications required	30 days	Up to 90 days
Finalize analysis; write, submit and translate compliance report*	70 days	
Obtain signature if report includes recommendations		15-30 days
<b>From start to completion</b>	<b>7 to 12 months</b>	
Disclose a recommendation for a direction if employer not in compliance	30 days	
Employer response		30 days

\* If employer is in compliance at this stage, the audit is closed.

## Audit Plan for the Year 2000

### Estimated Workload

Table 7 outlines the Commission's audit performance goals for the year 2000. As reported last year, the Commission's Employment Equity program is currently resourced to the level of ten auditors, each of whom is expected to manage ten audits per year.

Based on the initial audits conducted to date, and with its current resources, the Commission expects to begin 92 audits in the year 2000, of which 67 will be follow-up audits. In addition, 29 initial and 48 follow-up audits will be carried over from 1999, for a total workload of 169 ongoing audits in 2000. It is also projected that a total of 104 audits — 39 initial and 65 follow-up — will be completed or closed.

A Word of Caution

The experience of the past year indicates that it will be increasingly difficult for auditors to conduct ten audit equivalents per year, or for the Commission to accurately predict the number of audits launched and completed in a given year. An increasing number of variables may affect these calculations. These include the mix of initial and follow-up audits; the number of 90-day extensions granted; the requirement for a fuller audit of certain employers after a direction has expired; the need to begin monitoring the performance of employers that have been audited; and the need to conduct new audits of employers found not to be making reasonable progress.

The performance standard that requires auditors to provide prompt feedback to employers is especially critical

Finally, during the year 2000, the Commission intends to give increased emphasis to auditing larger employers. This could lead to a decline in the number of initial audits possible during the year, as outlined in greater detail in the next section.

Table 7						
Results from 1998 and 1999, and Year 2000 Projections						
Based on a Resource Equivalent of Ten Auditors						
	1998		1999		2000	
	Actuals		Actuals		Planned	
	Started	Finished	Started	Finished	To Start	To Finish
Initial audits begun	110	49	36	7	25	10
Follow-up audits begun	—	—	68	14	67	25
Total audits begun	110	49	104	21	92	35
Initial audits carried over from previous year	—	—	61	53	29	29
Follow-up audits carried over from previous year	—	—	—	—	48	40
Total audits completed or closed	49		74		104	
Audit workload	110		165		169	
Audits per auditor	11		17		17	

---

### *The Five-Year Cycle*

The Commission had planned to audit all employers under the jurisdiction of the Act during the first five years of its mandate. By December 1999, it was evident that meeting this objective might not be possible. Experience to date has shown that more than 95 per cent of employers require follow-up audits, most frequently because they are insufficiently aware of the requirements of the Employment Equity Act.

A shorter and simplified approach was introduced for audits of employers found to have completed only limited work, but it is too early to determine the long-term impact of this measure. Similarly, during 1998, the Commission encouraged the Treasury Board Secretariat, the Public Service Commission, and Human Resources Development Canada to provide additional technical advice through consulting services to public- and private-sector employers. If employers are to achieve compliance with the law at an earlier stage in the process, additional efforts will be required on their part — and from the agencies with a mandate to assist them.

### *Year Three Audit Selections*

During 1998 and 1999, the first two full years in which the Commission undertook audits, employers were grouped by industrial sector, size and location, and then randomly selected for audit. By the end of 1999, the 146 employers whose initial audits had begun represented 23 per cent of all employees working for federally regulated employers. Tables on the size and scope of employers covered by the Act are contained at the end of this chapter.

In its 1998 Annual Report, the Commission undertook to determine whether some adjustments might increase the initial impact of the audit program. During the year 2000, the Commission will focus on conducting initial audits of employers whose workforces exceed 1,000 employees. In this way, it is intended that by the end of the year 2000, over 60 per cent of federally regulated private-sector employees and 80 per cent of the public service's workforce will have been covered by audits.



## *An Assessment of Progress for the Four Designated Groups*

---

Employers in the federally regulated private sector have been filing annual employment equity reports with Human Resources Development Canada for twelve years. The reports contain detailed data on the representation, hiring, promotion and termination of designated group employees.

In 1999, some 333 employers in banking, communications, transportation and “other” sectors filed data on their combined workforce of about 586,000 employees for the year ending December 1998. The “other” sector includes a variety of employers such as grain companies, uranium mines, nuclear power operations, credit corporations and museums.

For the public sector, the Treasury Board reported on employment equity in 65 federal departments and agencies, with a combined workforce of about 178,000 employees. The latest data for the federal public service are from March 31, 1999.

The increase of 2.8 per cent in the private-sector workforce can be attributed to the fact that several employers that did not report in 1998 submitted reports in 1999. In the private sector, over 80,000 positions were filled — about 14,500 more than the previous year. This suggests that there were ample opportunities to hire members of the four designated groups. Once again, however, few employers took advantage of these opportunities. As in the past, some designated groups fared better than others, and progress varied by industrial sector.

Overall, the federal public service decreased slightly in size during the year, but approximately 17,000 job openings were filled, of which 2,500 were for permanent positions. Some of these opportunities were used to hire designated group members, particularly women and Aboriginal people. However, as discussed below, people with disabilities and

---

*As in  
the past,  
some designated  
groups fared  
better than  
others,  
and progress  
varied by  
industrial sector*

---

members of visible minority groups were hired at rates substantially below their availability in the Canadian workforce.

In evaluating the latest data, the following points should be kept in mind.

- The following sections compare workforce data in both the private and public sectors with the 1996 Census availability for women, visible minorities and Aboriginal people. The graphs included compare the progress of the four designated groups from 1987 to 1998.
- The availability estimates for people with disabilities date from the 1991 Health and Activity Limitation Survey, or HALS, since the survey did not form part of the 1996 Census.
- Because a new system of grouping occupations in the private sector was adopted in 1996, it is not always possible to make comparisons using these groupings with data from before that year.
- The availability estimates for members of visible minority groups prepared by the Treasury Board Secretariat use 1996 Census data and include only Canadian citizens. Previous estimates were based on the 1991 Census. The Treasury Board's estimate of 9.0 per cent availability for the public sector was similar to the 9.1 per cent availability estimate for the private sector, and both included permanent residents as well as Canadian citizens. Although the 1996 Census indicates that the overall availability of visible minorities has risen to 10.3 per cent, the Treasury Board's estimate has decreased to 8.7 per cent because it excludes permanent residents. The rationale for excluding them is that the Public Service Employment Act gives preference to Canadian citizens in hirings into the federal public service. However, this preference is currently the subject of a court challenge, and the Commission will therefore assess public service hiring goals for visible minorities against the 10.3 per cent benchmark.
- The shares of hirings or terminations in the following summaries refer to the percentage of people who are members of a designated

group. Normally, if there were no employment barriers, a designated group could be expected to receive the same share of hirings as its availability in the Canadian workforce. For terminations, however, the group's share should correspond to its existing representation within the organization.

Women

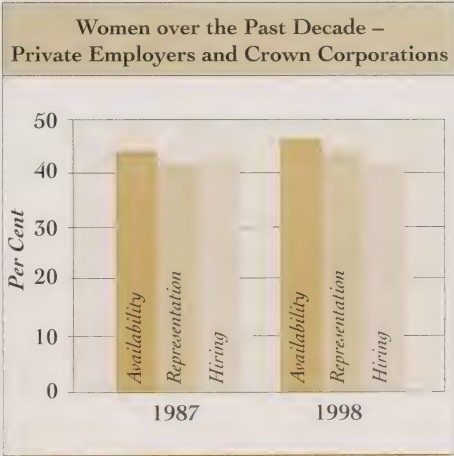
**In the private sector:** The representation of women increased from approximately 40.1 per cent in 1987 to 44.3 per cent in 1998, and remains close to their 46.4 per cent availability. Women's share of hirings increased somewhat from 39.2 per cent in 1997 to 41.4 per cent in 1998.

Women's representation ranged from 72.5 per cent in the banking sector to 23.5 per cent in transportation and 25 per cent in the "other" sector. Their representation increased in most occupational groups in the private-sector workforce and in senior management positions in all sectors.

In the banking sector, women registered increases in management and professional occupations and now occupy close to half of all these positions. In senior management, their representation increased to 19.5 per cent in 1998, but was still somewhat lower than the 1996 Census benchmark of 20.8 per cent for these occupations. Overall, their share of hirings in banking has fallen dramatically from 76.3 per cent in 1987 to 59.1 per cent in 1998. This is largely due to a decrease in the number of clerical occupations in the banking workforce.

In transportation, women's share of hirings has increased from 21.9 per cent in 1987 to 29.8 per cent in 1998, leading to a

*People with disabilities and members of visible minority groups were hired at rates substantially below their availability in the Canadian workforce*



If there were no employment barriers, a designated group could be expected to receive the same

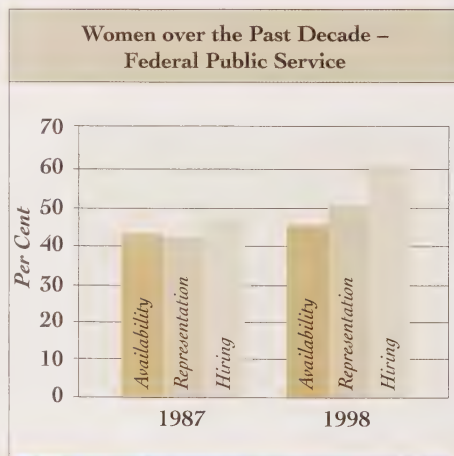
steady increase in their representation from 16.0 per cent to 23.5 per cent. Compared to 1997, women's share of hirings in some non-traditional occupational groups increased slightly, while remaining well below availability.

In 1998, about 22 per cent of women in the private sector worked part time, compared to approximately eight per cent of men. The pattern is similar for women who are members of a minority group: close to 27 per cent of Aboriginal women, and over 20 per cent of women with disabilities, worked in part-time jobs.

**In the public sector:** Women's representation in the federal public service was 51.5 per cent as of March 31, 1999, an increase of about one percentage point from 1997. This represents substantial progress since 1987, when their representation was about 42 per cent. The figure is also in line with women's 46.4 per cent availability in the Canadian workforce. Their share of hirings was about two percentage points higher than in 1997, and stood at 62.1 per cent as of March 31, 1999. However, only 11 per cent of all women hired obtained permanent positions, compared to 22 per cent of men. As in the past, a substantially higher proportion of women were hired into temporary positions, which are of course less secure.

Women's representation in the Executive group has increased by close to two percentage points since 1997, and now stands at 26.9 per cent. Their representation also increased in all other occupational categories.

For organizations with 200 or more employees, women's representation was highest in the civilian component of the Royal Canadian Mounted Police, at 81 per cent. This is because 74 per cent of the jobs in this component are clerical positions, in which



women are highly concentrated. Women's representation was lowest in the Department of Fisheries and Oceans, at 26.5 per cent. This is largely attributable to this department's high proportion of scientific, technical and operational jobs, in which women have traditionally been under-represented.

Members of Visible Minority Groups

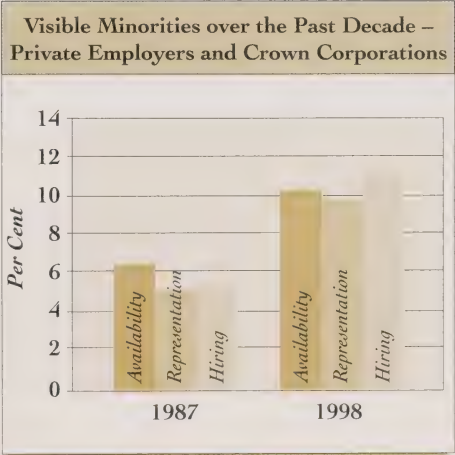
**In the private sector:** The representation of members of visible minority groups has more than doubled in the past twelve years, increasing from 4.9 per cent in 1987 to 9.9 per cent in 1998. However, it remains below the 10.3 per cent availability rate established by the 1996 Census.

Overall, the share of hirings received by members of visible minorities decreased from 12.1 per cent in 1997 to 11.3 per cent in 1998. However, this remains substantially higher than the 5.2 per cent share recorded in 1987.

As in the past, the representation of this group varies considerably by sector. In banking, their representation is 15.3 per cent, slightly higher than the year before, but considerably higher than the 9.5 per cent registered in 1987. In communications, they make up 9.0 per cent of the workforce, up slightly from the previous year. This is below availability, but more than double their 4.0 per cent representation in 1987. Progress in both these sectors can be attributed to the fact that visible minority hirings took place at a rate higher than the group's general availability.

In the "other" sector, visible minorities made up 7.9 per cent of the workforce in 1998, a substantial increase from 2.5 per cent in 1987. Their representation, however, was lower than the 8.1 per cent reported in 1997,

A substantially higher proportion of women were hired into the senior positions, which are of course less secure





Progress in  
these sectors can  
be attributed to  
the fact that  
visible minority  
hirings took  
place at a rate  
higher than the  
general  
population

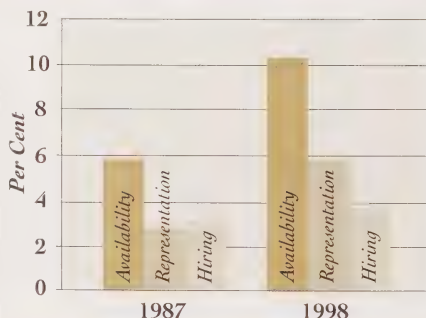
because their share of hirings fell from 15.5 per cent in 1997 to 6.4 per cent in 1998.

Progress was slowest in the transportation sector, where the representation of visible minority groups was 5.7 per cent in 1998, up from 5.3 per cent the year before and from 2.5 per cent in 1987. Although the group's share of hirings has been consistently below availability, their share of terminations has been in line with representation, enabling them to make small gains in a workforce that has shrunk more than 27 per cent since 1987.

Even though steady progress is being made for this group, much remains to be done. Members of visible minorities remain concentrated in some occupational groups and under-represented in others, including senior management.

***In the public sector:*** As of March 31, 1999, the representation of members of visible minority groups in the federal public service stood at 5.9 per cent, slightly higher than the 5.1 per cent of 1997. The data indicate that there were 1,297 more members of visible minorities in the federal public service than in 1997. However, since only 730 new hirings took place, close to half of this increase can be attributed to a higher rate of self-identification. It is disappointing to note that, once again, departments did not take advantage of the ample hiring opportunities that existed to recruit members of this designated group, whose share of hirings was only 4.4 per cent, slightly higher than in 1997, but still far short of their 10.3 per cent availability in the Canadian workforce. In fact, if visible minorities had been hired at a level commensurate with their availability, they would have obtained 1,730 positions. Not only were they overlooked when it came to indeterminate

**Visible Minorities over the Past Decade –  
Federal Public Service**



positions, where their share was only 6.9 per cent, but also in term positions, where they received only four per cent of all hirings.

Although the share of hirings was low in each occupational category, it is encouraging to note that four of the 38 appointments to the Executive group, the most senior level of management in the federal public service, were visible minorities.

Among departments and agencies with more than 200 employees, the representation of visible minorities was highest in the Immigration and Refugee Board, at 18.3 per cent. It was close to ten per cent in Health Canada and Citizenship and Immigration Canada. However, 23 organizations had representation of less than half the 10.3 per cent Canadian workforce availability.

Aboriginal People

**In the private sector:** Aboriginal people did not benefit from the substantial number of hiring opportunities in 1998. Although their representation in 1998, at 1.3 per cent, was higher than the 0.6 per cent reported in 1987, it was unchanged from the previous year. For the fourth year in a row, the Aboriginal share of hirings continued to decline, and, at 1.4 per cent in 1998, was considerably lower than the 2.1 per cent availability. The difficulties faced by this group were compounded by their disproportionately high share of terminations.

The only increase in Aboriginal people's representation came in the transportation sector. Although their share of hirings fell from 2.0 per cent in 1997 to 1.9 per cent in 1998, there were fewer terminations of employment than hirings. As a result, representation increased marginally from 1.2 per cent to 1.3 per cent.



Members of visible minority groups remain concentrated in some occupational groups and under-represented in others, including senior management.

private sector,  
the  
of Aboriginal  
people in the  
increase of  
recent years

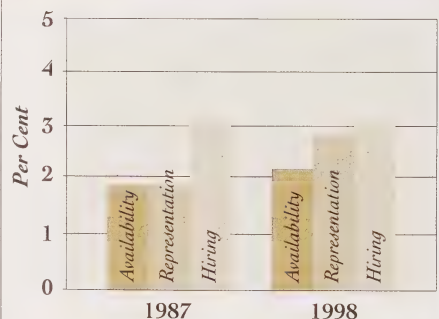
There was no change in Aboriginal people's representation in banking, at 1.3 per cent, or in communications, at 1.1 per cent. In these sectors, their share of hirings, although marginally higher than in 1997, was only about half their 1996 Census availability.

In the "other" sector, the steady progress of recent years came to a halt, as the Aboriginal share of hirings fell from 3.3 per cent in 1997 to 1.8 per cent in 1998, resulting in a decrease in representation from 2.1 per cent to 2.0 per cent.

**In the public sector:** In contrast with the private sector, the representation of Aboriginal people in the public sector continued its increase of recent years, reaching 2.9 per cent as of March 31, 1999. This is higher than the 1996 Census benchmark of 2.1 per cent. However, as noted in previous years, there are dramatic differences in the distribution of Aboriginal people among federal departments and agencies. The Department of Indian and Northern Affairs, where over 27 per cent of employees are Aboriginal, employs close to 17 per cent of all Aboriginal employees in the federal public service. On the other hand, 23 of the 42 organizations employing more than 200 employees do not meet the Census benchmark.

In the federal public service as a whole, the data suggest that Aboriginal people received a fair share of hirings in all occupational categories, and to indeterminate and term positions. However, given the disproportionate impact of staffing actions at the Department of Indian and Northern Affairs, the Commission will pay close attention to the hiring goals of other departments and agencies to ensure they are sufficiently high to lead to a significant increase in the representation of Aboriginal people throughout the federal public service.

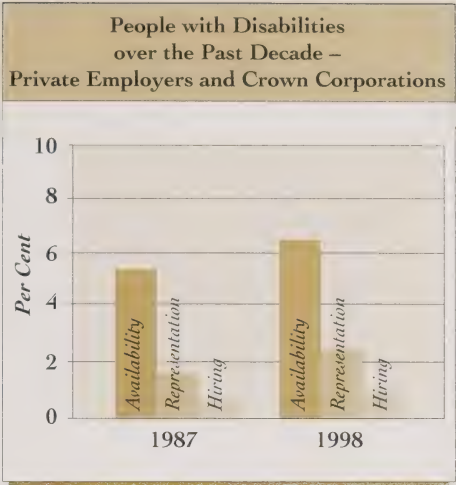
Aboriginal People over the Past Decade –  
Federal Public Service



People with Disabilities

**In the private sector:** As noted above, 1998 saw a large increase in hiring opportunities, but people with disabilities did not reap any of the benefits. While their overall representation in the private sector remained unchanged at 2.3 per cent,

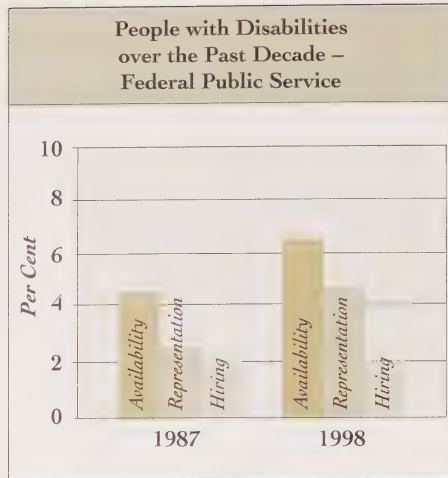
their share of hirings fell for the fifth year in a row, and reached the lowest level since 1988. In the past twelve years, the share of hirings for people with disabilities has not come close to matching their availability in the workforce.



People with disabilities were under-represented in each industrial sector, ranging from a low of 1.8 per cent in transportation, to 2.3 per cent in banking, 2.4 per cent in communications and 2.9 per cent in the “other” sector. As in the past, the cause of this under-representation is directly attributable to the unfortunate fact that the group did not receive a fair share of job opportunities. In 1998, people with disabilities obtained only 0.9 per cent of all hirings, down from 1997 and less than one-seventh of the 6.5 per cent benchmark established by the Health and Activity Limitation Survey, or HALS. This dismal performance was apparent across all sectors, in none of which their share of hirings exceeded 1.1 per cent.

**In the public sector:** In contrast, the representation of people with disabilities increased in the public sector, from 3.9 per cent in 1997 to 4.6 per cent in 1998. Although this is close to the 4.8 per cent benchmark used by the Treasury Board, it is still short of the group’s 6.5 per cent representation in the Canadian workforce (based on the 1991 HALS). Moreover, the data suggest that the increase was largely attributable to increased self-identification.

Although the overall number of people with disabilities in the federal public service in 1998, for the year, their share of hirings remained disappointingly low



Although the overall number of people with disabilities in the federal public service increased by 1,194 during the year, their share of hirings — 380 in total — remained disappointingly low. They obtained only 51 (two per cent) of the 2,533 permanent positions filled, and only 329 (2.4 per cent) of the 14,000 term positions of three months or more. Not a

single person from this designated group was hired into the Executive group. Of the close to 4,000 hired into administrative and foreign service jobs, only 59 were people with disabilities. They received only 34 of the 3,000 hirings into scientific, professional and technical jobs.

The continuing poor record of the federal public service with regard to hiring people with disabilities is reflected in the fact that 38 of the 42 public-sector organizations employing more than 200 employees fell short of the 6.5 per cent HALS benchmark. In fact, seventeen organizations had fewer than half of the people with disabilities that would be expected, and only four met or exceeded the 6.5 per cent HALS benchmark: the Canadian Transportation Agency, Human Resources Development Canada, the Public Service Commission and the civilian division of the RCMP.

### Summary

Despite progress for some designated groups, the results of the past year make it clear that movement towards an equitable federal workforce continues at a snail's pace. In particular, Aboriginal people and people with disabilities in the private sector, and visible minorities and people with disabilities in the public sector, are simply not making acceptable gains.



## Partnerships for Change

---

### The Public Sector

For a number of years, the Commission has registered its growing concern over the serious inequities that persist in the federal public service, particularly for people with disabilities and members of visible minority groups.

Concerns on the part of visible minorities undoubtedly contributed to the establishment of the National Council of Visible Minorities in the Public Service, whose members included more than 200 employees from eighteen federal departments and agencies. The Council organized its inaugural conference in October 1999; its participants included the Deputy Prime Minister, deputy ministers and senior public servants, and a representative from the Commission. The conference, whose title was "Building a Representative Federal Public Service Now and in the New Millennium," sought to promote a more cooperative approach among departments and agencies and to raise awareness of the employment equity issues facing visible minorities.

The conference focused on the slow pace of change in the federal public service, and heard encouraging words from the Deputy Prime Minister, who emphasized that:

Employment equity is a key element of the renewal of the federal public service, which will continue to provide excellent service to all Canadians. The measures aimed at increasing the representation of visible minorities at all levels are an important part of this overall strategy — culture change, commitment by senior management, communication, education and the forging of partnerships that cut across departments and regions of our federal public service — are all key to our success in this area.

Another important initiative during 1999 saw the establishment of the Task Force on the Participation of Visible Minorities in the Federal Public Service, chaired by Lewis Perinbam. The task force, which

---

*The results  
the past year  
make it clear  
that movement  
towards an  
equal federal  
workforce  
continues at a  
snail's pace*

---

Another important initiative during 1999 saw the establishment of the Task Force on the Participation of Visible Minorities in Public Service,

includes representatives from advocacy groups and individuals with public- and private-sector experience, is undertaking a comprehensive review of barriers affecting members of visible minority groups. The Chief Commissioner took the opportunity to meet the task force. The Commission hopes that when the task force issues its report, the recommendations will receive prompt and serious attention.

During 1999, Commission staff continued to work closely with their counterparts at Human Resources Development Canada to ensure the smooth implementation of the Employment Equity Act. However, the Commission remains concerned over the capacity of the Department's consultative services to provide the necessary level of assistance to ensure that private-sector employers and Crown corporations develop and implement appropriate employment equity plans. Despite the considerable efforts of those assigned to provide assistance, the low level of initial compliance with the Act suggests that an increase in the level of resources devoted to this task would pay ample dividends.

#### **The RCMP, the Canadian Forces, and the Canadian Security Intelligence Service**

When the Employment Equity Act received Royal assent, provision was made to extend its coverage to the Canadian Forces, the Canadian Security Intelligence Service and the RCMP. It is regrettable that these agencies continue to remain outside the Act's purview. The Commission is unaware of any valid reason for the continued delays in issuing the necessary order in council to extend the Act's coverage.

The RCMP cooperated fully with the Commission on a voluntary employment equity review several years ago. It has since demonstrated excellent progress towards achieving equity in employment. There is no reason to suppose that the Canadian Forces or CSIS would be less successful, and their continued absence from the statutory scheme sends an unfortunate message.

## Preparing for the Legislative Review

The Employment Equity Act includes provision for a review of the legislation after five years. The Act came into force on October 24, 1996, with an initial year for employers to prepare for the Commission's audits, which began late in 1997. A legislative review is therefore expected to begin near the end of 2001, or four years after the Commission received its audit mandate. Two performance measures that will undoubtedly be relevant to any such review are the increase in the number of employers with non-discriminatory employment systems in place, and the growth (or decline) in the representation of designated groups at all levels of employers' workforces.

In this regard, the Commission has established as a goal that one year after having been found in compliance, at least 80 per cent of employers initially found to have under-representation will show improvement. The number of compliance audits begun and completed of course remains an important operational goal. But in the end, the success or failure of the Act will be measured by the degree to which the federal workforce achieves equity.

---

*The Commission has established as a goal that one year after having been found in compliance, at least 80 per cent of employers initially found to have under-representation will show improvement*

---

Table 8

## Total Number of Employers and Employees by Sector

## Subject to the Employment Equity Act

## And under Audit

*As of December 31, 1999*

Sector	Sub-Sector	Subject to the Act		Under Audit	
		<i>Employers</i>	<i>Employees</i>	<i>Employers</i>	<i>Employees</i>
Private Sector	<i>Banking</i>	18	174,133	7	9,450
	<i>Communications</i>	98	194,780	32	53,844
	<i>Transportation</i>	167	156,861	58	37,697
	<i>Other<sup>*</sup></i>	50	60,814	16	18,330
Federal Public Service		65	178,479	31	83,068
Separate Federal Agencies		16	106,817	2	609
Total		414	871,884	146	202,998

<sup>\*</sup> The "other" sub-sector includes such diverse industries as grain companies, uranium mines, nuclear power operations, credit corporations and museums.

**Table 9**  
**Public-Sector Organizations**  
**Under Audit by Employer Size**

	Public Service <i>As of March 1999</i>				Separate Agencies <i>As of January 2000</i>			
	Subject to the Act		Under Audit		Subject to the Act		Under Audit	
	<i>Employers</i>	<i>Employees</i>	<i>Employers</i>	<i>Employees</i>	<i>Employers</i>	<i>Employees</i>	<i>Employers</i>	<i>Employees</i>
10,000 plus	5	100,216	3	43,651	2	85,739	0	0
2,000-9,999	15	65,316	8	31,107	5	17,661	0	0
1,000-1,999	2	2,450	1	1,233	0	0	0	0
500-999	8	5,375	6	4,120	2	1,475	0	0
100-499	18	4,515	13	2,957	7	1,942	2	609
Less than 100	17	607	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>178,479</b>	<b>31</b>	<b>83,068</b>	<b>16</b>	<b>106,817</b>	<b>2</b>	<b>609</b>



Table 10

Private-Sector Organizations and Employees Subject to the Employment Equity Act  
By Province and Sector

As of December 31, 1999

	Sector									
	Banking		Communications		Transportation		Other*		Total	
	Employers	Employees	Employers	Employees	Employers	Employees	Employers	Employees	Employers	Employees
Newfoundland	5	1,491	4	2,757	6	1,475	0	0	15	5,723
Prince Edward Island	4	386	2	487	3	284	0	0	9	1,157
Nova Scotia	6	5,274	7	5,423	13	3,200	2	1,835	28	15,732
New Brunswick	6	2,722	8	6,437	10	3,310	0	0	24	12,469
Quebec	14	31,378	33	42,350	41	27,442	9	2,454	97	103,624
Ontario	13	88,180	52	79,608	74	49,142	30	35,088	169	252,018
Manitoba	6	5,106	12	7,399	20	12,020	15	5,247	53	29,772
Saskatchewan	5	4,207	7	3,040	11	3,604	9	5,003	32	15,854
Alberta	8	13,970	19	19,080	35	19,601	11	5,543	73	58,194
British Columbia	9	20,212	21	23,504	37	27,368	12	2,449	79	73,533
Northwest Territories	2	78	2	346	4	670	0	0	8	1,094
Yukon	2	74	1	309	0	0	0	0	3	383
Residual**		1,055		4,040		8,745		3,195		17,035
Canada***	18	174,133	98	194,780	167	156,861	50	60,814	333	586,588

Note:

\* The "other" sub-sector includes such diverse industries as grain companies, uranium mines, nuclear power operations, credit corporations and museums.

\*\* Employees for whom no detailed reports were filed since employers only have to report in those regions where they have at least 100 employees.

\*\*\* The number of employers reported by province and territory includes regional offices, which are not included in the "Canada" line.

Table 11

## Private-Sector Organizations and Employees under Audit by Province and Sector

As of December 31, 1999

	Sector									
	Banking		Communications		Transportation		Other*		Total	
	Employers	Employees	Employers	Employees	Employers	Employees	Employers	Employees	Employers	Employees
Newfoundland	0	0	0	0	2	223	0	0	2	223
Prince Edward Island	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nova Scotia	0	0	4	617	5	727	3	1,968	12	3,312
New Brunswick	0	0	5	4,700	3	1,224	0	0	8	5,924
Quebec	5	2,944	12	8,135	13	4,313	4	969	34	16,361
Ontario	5	2,883	16	15,935	22	10,550	9	6,879	52	36,247
Manitoba	0	0	4	950	5	1,369	4	2,564	13	4,883
Saskatchewan	0	0	1	220	1	142	3	3,226	5	3,588
Alberta	1	370	8	9,638	12	4,987	3	916	24	15,911
British Columbia	2	2,824	7	12,400	11	9,200	4	932	24	25,356
Northwest Territories	0	0	0	0	2	591	0	0	2	591
Yukon	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Residual**		429		1,249		4,371		876		6,925
<b>Canada***</b>	<b>7</b>	<b>9,450</b>	<b>32</b>	<b>53,844</b>	<b>58</b>	<b>37,697</b>	<b>16</b>	<b>18,330</b>	<b>113</b>	<b>119,321</b>

## Note:

\* The "other" sub-sector includes such diverse industries as grain companies, uranium mines, nuclear power operations, credit corporations and museums.

\*\* Employees for whom no detailed reports were filed since employers only have to report in those regions where they have at least 100 employees.

\*\*\* The number of employers reported by province and territory includes regional offices, which are not included in the "Canada" line.

## Structure of the Commission

Under the overall direction of the Chief Commissioner, the *Secretary General*, as the Commission's chief operating officer, is responsible for the Commission's operations at headquarters and in the regions.

The *Executive Secretariat* provides administrative services to the executive offices, including coordinating Commission meetings, supporting the Senior Management Committee, managing executive correspondence, and preparing briefing materials. It is also responsible for access to information and privacy.

The *Legal Services Branch* provides advice to the Chief Commissioner, Commission members and staff. Legal officers also represent the Commission in litigation before tribunals and the courts.

The *Anti-Discrimination Programs Branch* is responsible for the mediation, investigation, and conciliation of complaints, including pay equity complaints, as well as the monitoring of complaint settlements. The Branch also provides a quality assurance function for cases presented to the Commission, trains staff involved in anti-discrimination activities, and establishes performance standards and operational policies.

The *Employment Equity Branch* conducts employment equity audits with employers in the private and public sectors to assess their compliance with the requirements of the Employment Equity Act.

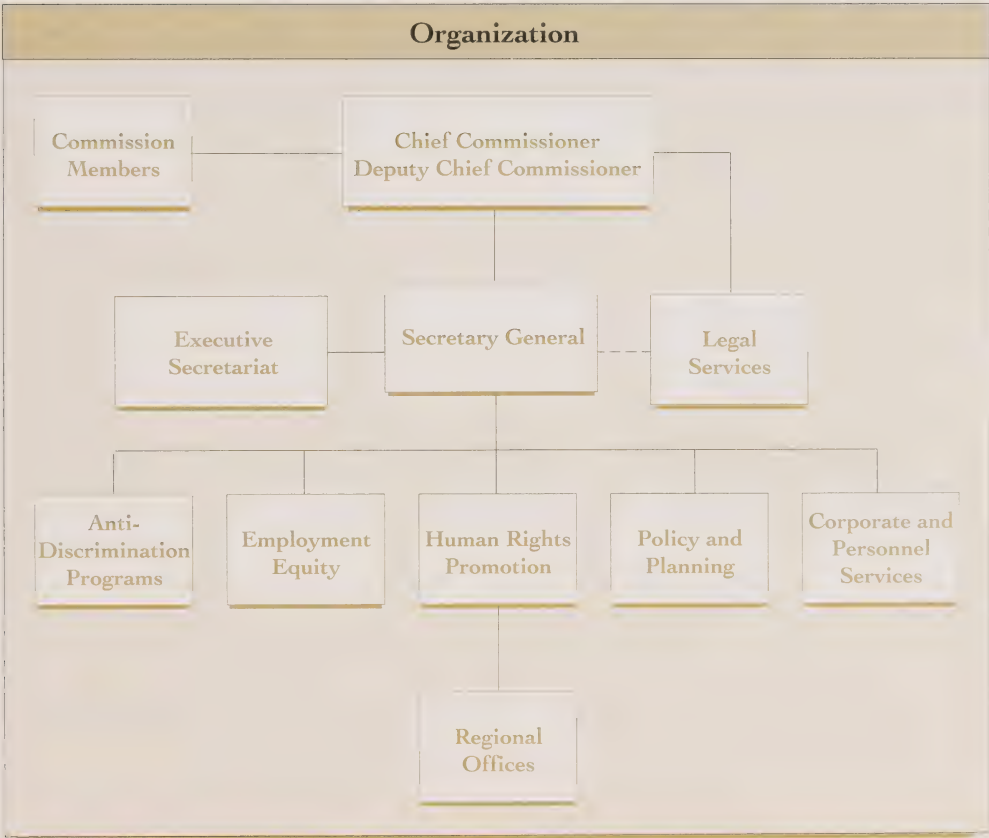
The *Human Rights Promotion Branch*, which includes staff at headquarters and in the Commission's six regional offices, conducts programs to promote the principles of equality, foster public understanding of the Canadian Human Rights Act, and inform people of the work of the Commission. The Branch is responsible for contacts with the media and for editorial services.

The *Regional Offices* perform a promotion and compliance role. They carry out education and outreach activities with community groups, employers, service providers, unions and

provincial human rights commissions. They are the first point of contact for people wishing to file complaints of discrimination, and provide assistance in the processing of complaints.

The *Policy and Planning Branch* is responsible for providing policy, planning and review, and research assistance. Human rights issues are monitored by the Branch, and policy proposals, guidelines, and research reports assist Commission decisions and support the operational branches. The Branch also coordinates the Commission's activities to assist human rights institutions outside Canada.

The *Corporate and Personnel Services Branch* provides headquarters and regional offices with support services in assets management, finance, informatics, information management, and library services. It also provides support services in staffing, classification, pay and benefits, staff relations, training and human resources planning, official languages, and health and safety.

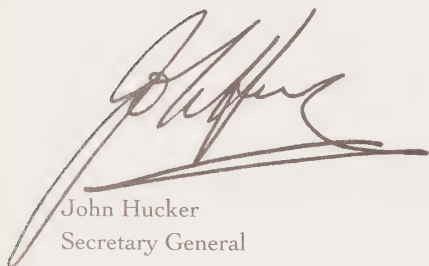


## *Financial Statement*


---

The financial statement that follows has been prepared in accordance with significant accounting policies and with the requirements and standards for reporting established by the Receiver General for Canada.

The management of the Canadian Human Rights Commission is responsible for developing and maintaining a system of internal controls designed to provide reasonable assurance that all transactions are accurately recorded, that they comply with the relevant authorities, and that the financial statements on the Commission's results of operations are safeguarded. Financial information included in the ministerial statements, in the Report on Plans and Priorities, and elsewhere in the Public Accounts of Canada is consistent with this financial statement, unless otherwise indicated.



John Hucker  
Secretary General



Joanne Baptiste  
Director  
Corporate and Personnel Services



## Statement of Operations for the Canadian Human Rights Commission

For the Year Ending March 31, 1999

*In Thousands of Dollars*

Service Line	1998-99 Actual	1999-2000 Forecast
Promotion of Human Rights	3,699	2,980
Complaints	7,584	9,969
Employment Equity Audits	1,929	2,161
Corporate and Personnel Services	2,909	3,274
<b>Total use of appropriation</b>	<b>16,121</b>	<b>18,384*</b>
Add: Cost of services provided by government departments	1,799	1,794
<b>Total</b>	<b>17,920</b>	<b>20,178</b>

\* The 1999-2000 forecast was developed as of January 31, 2000, and includes contributions to employee benefit plans, amounting to \$1.9 million.

### Notes on the Statement of Operations

*These notes form an integral part of the Statement of Operations.*

#### 1. Authority, Mandate and Operations

The Canadian Human Rights Commission was established in 1977 under Schedule II of the Financial Administration Act in accordance with the Canadian Human Rights Act.

The mandate of the Canadian Human Rights Commission is to discourage and reduce discriminatory practices by dealing with complaints of discrimination on the prohibited grounds in the Canadian Human Rights Act; conducting audits of federal departments and agencies and federally regulated private companies to ensure compliance with the Employment Equity Act; conducting research and information programs; and working closely with other levels of government, employers, service providers, and community organizations to promote human rights principles.

The Commission's expenditures are funded by an annual appropriation from Parliament.

## **2. Significant Accounting Policies**

This statement of operations has been prepared in accordance with the requirements and standards for reporting established by the Receiver General for Canada. The most significant accounting policies are as follows:

### **a) Expenditures Recognition**

All expenditures are recorded for all goods and services received or performed up to March 31, 1999, in accordance with the government's payable-at-year-end accounting policies.

### **b) Capital Purchases**

Acquisition of capital assets are charged to operating expenditures in the year of purchase.

### **c) Services Provided without Charge by Government Departments**

Estimates of amounts for services provided without charge from government departments are included in the operating expenditures. They mainly consist of accommodation costs and payments to employee insurance plans.

## NOTES



Les dépenses de la Commission sont financées au moyen d'un crédit parlementaire annuel.

## 2. Principales conventions comptables

L'état des résultats d'exploitation a été dressé conformément aux exigences et aux normes de présentation établies par le Receveur général du Canada. Les principales conventions comptables sont les suivantes :

### 1) Comptabilisation des dépenses

Tous les produits reçus ou services dispensés jusqu'au 31 mars 1998 sont comptabilisés, conformément aux règles gouvernementales relatives aux créditeurs à la fin de l'exercice (CAPE).

### 2) Achat d'immobilisations

Les immobilisations sont imputées aux dépenses de fonctionnement l'année de leur acquisition.

### 3) Services fournis gratuitement par des ministères

La valeur estimative des services fournis gratuitement par des ministères est comprise dans les dépenses de fonctionnement et représente principalement les coûts liés à la location des locaux et à la contribution aux régimes d'assurance des employés.



Gamme des services		
Promotion des droits de la personne	3 699	
Plaintes	7 584	
Vérifications de l'équité en matière d'emploi	1 929	
Services de gestion et du personnel	2 909	
Total des crédits utilisés	16 121	
Plus : Coût des services fournis par des ministères	1 799	
Total	17 920	20 178

\* Les prévisions pour 1999-2000 ont été établies en date du 31 janvier 2000 et comprennent les régimes de prestations aux employés, qui s'élèvent à 1,9 million \$.

Notes sur l'état des résultats d'exploitation

Ces notes font partie intégrante de l'état des résultats d'exploitation.

1. Autorisation, mandat et activités

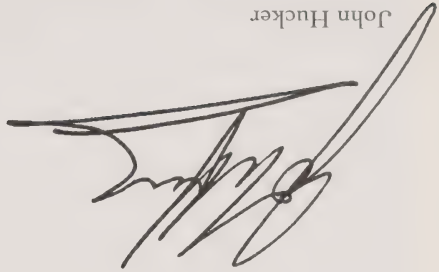
La Commission canadienne des droits de la personne a été constituée en 1977 en vertu de l'annexe II de la Loi sur la gestion des finances publiques, conformément à la Loi canadienne sur les droits de la personne.

La Commission canadienne des droits de la personne a pour mandat de décourager et de diminuer les pratiques discriminatoires au moyen des activités suivantes : traiter les plaintes fondées sur les motifs de distinction illicite énoncés dans la Loi canadienne sur les droits de la personne; mener des vérifications des ministères et organismes fédéraux ainsi que des entreprises du secteur privé sous réglementation fédérale pour s'assurer du respect de la Loi sur l'équité en matière d'emploi; faire de la recherche et mettre en œuvre des programmes de sensibilisation publique; et travailler en étroite collaboration avec les autres ordres de gouvernement, des employeurs, des fournisseurs de services et des organismes communautaires pour promouvoir les principes des droits de la personne.

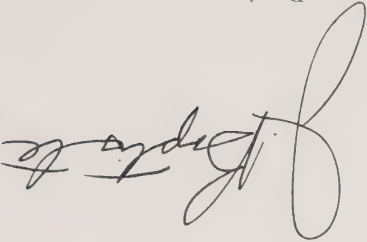
# État financier

état financier qui suit a été dressé conformément aux principales conventions comptables ainsi qu'aux exigences et normes de présentation établies par le Receveur général du Canada.

La direction de la Commission canadienne des droits de la personne est chargée d'élaborer et de maintenir un système de contrôles internes visant à assurer un degré raisonnable de certitude que toutes les opérations sont comptabilisées avec exactitude, qu'elles sont conformes aux autorisations financières pertinentes et que les états financiers sur les résultats des activités de la Commission sont protégés. L'information financière figurant dans les états ministériels, dans le Rapport sur les plans et priorités ou ailleurs dans les Comptes publics du Canada est conforme à cet état financier, sauf indication contraire.



John Hucker  
Secrétaire général



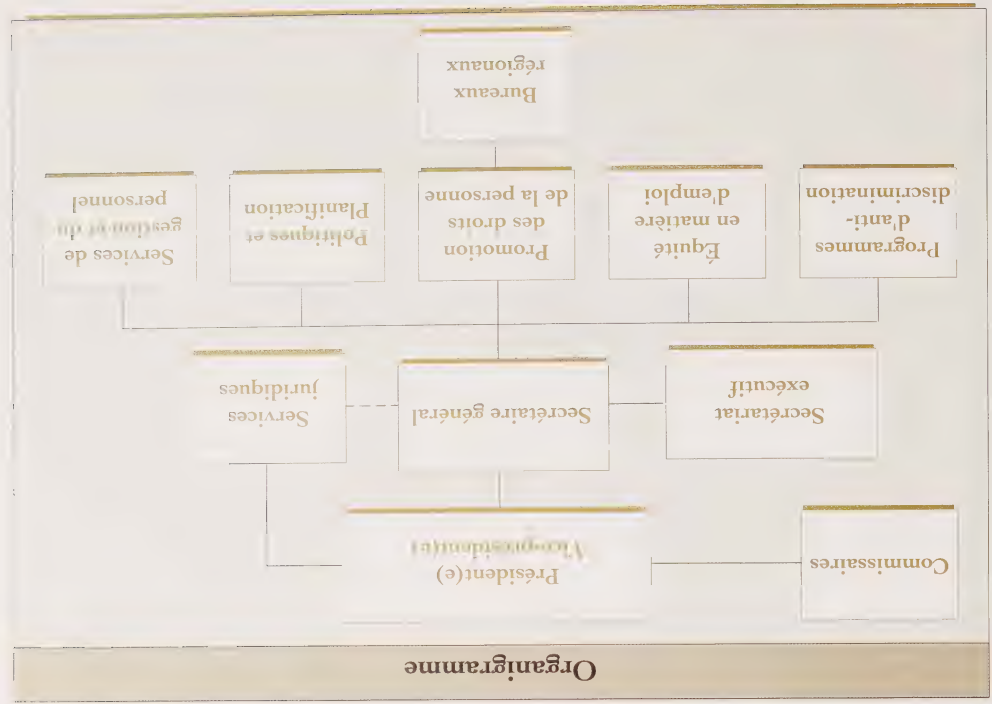
Joanne Baptiste  
Directeur

Services de gestion et du personnel

fournisseurs de services, les syndicats et les commissions provinciales des droits de la personne. Ils sont le premier point de contact des personnes désireuses de porter plainte pour discrimination et collaborent au processus de traitement des plaintes.

La Direction des politiques et de la planification est responsable de l'élaboration des politiques, de la planification et de l'aide à la recherche. Elle suit de près les dossiers liés aux droits de la personne. Par ses énoncés de politique, ses lignes directrices et ses rapports de recherche, elle facilite les décisions de la Commission et le travail des directions opérationnelles. Elle coordonne aussi les activités de la Commission à l'appui des institutions œuvrant pour les droits de la personne à l'étranger.

La Direction des services de gestion et du personnel fournit à l'administration centrale et aux bureaux régionaux des services de soutien dans les domaines suivants : gestion des biens, finances, informatique, gestion de l'information et services de bibliothèque. Elle offre aussi des services de soutien pour ce qui concerne la dotation, la classification, la paye et les avantages sociaux, les relations de travail, la formation, la planification des ressources humaines et les langues officielles ainsi que la santé et la sécurité.



## Structure de la Commission

Sous la direction générale de la présidente, le *secrétaire général* est responsable, à titre de chef des opérations, des activités de la Commission à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux.

Le *Secrétariat exécutif* offre différents services administratifs aux bureaux de la direction, y compris la coordination des réunions de la Commission, les services de soutien au Comité de la haute direction, la gestion de la correspondance de la haute direction et la préparation de documents d'information. Il s'occupe aussi de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

La *Direction des services juridiques* conseille la présidente, les commissaires et le personnel. Ses avocats représentent aussi la Commission dans les litiges portés devant les cours et les tribunaux. La *Direction générale des programmes d'antidiscrimination* est chargée de la médiation, des enquêtes et des services de conciliation visant les plaintes, y compris celles touchant la parité salariale, ainsi que du suivi des règlements. Elle assure également le contrôle de la qualité des dossiers soumis à la Commission, forme le personnel chargé des activités antidiscriminatoires et établit des normes de rendement et des politiques opérationnelles.

La *Direction de l'équité en matière d'emploi* effectue des vérifications de l'équité en matière d'emploi auprès des employeurs des secteurs privé et public, pour déterminer dans quelle mesure ils se conforment aux exigences de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

La *Direction générale de la promotion des droits de la personne*, qui compte du personnel à l'administration centrale et dans les six bureaux régionaux de la Commission, met en œuvre des programmes visant à promouvoir les principes de l'égalité et à mieux faire connaître au public la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ainsi que les activités de la Commission. Elle est aussi responsable des contacts avec les médias et des services de rédaction-révision.

Les *bureaux régionaux* jouent un rôle de promotion et de mise en œuvre. Ils s'occupent des activités de sensibilisation et de liaison avec les groupes communautaires, les employeurs, les

Tableau 11  
Organisations et employés du secteur privé en cours de vérification,  
selon la province et le secteur  
au 31 décembre 1999

Secteur		Employés										
		Total										
Banques	Employés	Employés										
		Total										
Communications	Employés	Employés										
		Total										
Transports	Employés	Employés										
		Total										
Autres*	Employés	Employés										
		Total										
Terre-Neuve	0	223										
		0										
Île-du-Prince-Édouard	0	0										
		0										
Nouvelle-Écosse	0	1 968										
		0										
Nouveau-Brunswick	0	5 924										
		0										
Québec	5	16 361										
		34										
Ontario	5	36 247										
		52										
Manitoba	0	4 883										
		13										
Saskatchewan	0	3 588										
		5										
Alberta	1	15 911										
		24										
Colombie-Britannique	2	25 356										
		24										
Territoires du Nord-Ouest		591										
Yukon		0										
Reste**		6 925										
Canada**		113 119 321										

\* La catégorie « autres » comprend une foule d'entreprises, allant des sociétés céréalières aux mines d'uranium, en passant par les centrales nucléaires, les sociétés de crédit et les mutuels.

\*\* Employés à l'égard desquels aucun rapport détaillé n'a été produit parce que les employeurs ne sont tenus de faire une déclaration que dans les régions où ils ont au moins 100 employés.

\*\*\* Le nombre d'employeurs mentionné par province et territoire englobe les bureaux régionaux, lesquels ne sont pas comptabilisés sous la rubrique « Canada ».

Nota :

- \* La catégorie « autres » comprend une foule d'entreprises, allant des sociétés cétarières aux mines d'uranium, en passant par les centrales nucléaires, les sociétés de crédit et les musées.
- \*\* Employés à l'égard desquels aucun rapport détaillé n'a été produit parce que les employeurs ne sont tenus de faire une déclaration que dans les régions où ils ont au moins 100 employés.
- \*\*\* Le nombre d'employeurs mentionné par province et territoire englobe les bureaux régionaux, lesquels ne sont pas comptabilisés sous la rubrique « Canada ».



Tableau 10  
Organisations et employés du secteur privé visés par la Loi sur l'équité en matière d'emploi  
selon la province et le secteur  
au 31 décembre 1999

Secteur		Territoires du Nord-Ouest									
Secteur		Yukon		Nord-Ouest		Territoires du Nord-Ouest		Colombie-Britannique		Alberta	
		Employés	Employeurs	Employés	Employeurs	Employés	Employeurs	Employés	Employeurs	Employés	Employeurs
Banques		5	1 491	4	2 757	6	1 475	0	0	15	5 723
Nouvelle-Écosse	Ile-du-Prince-Édouard	4	386	2	487	3	284	0	0	9	1 157
	Nouveau-Brunswick	6	5 274	7	5 423	13	3 200	2	1 835	28	15 732
Québec	Ontario	13	88 180	52	79 608	74	49 142	30	35 088	169	252 018
	Manitoba	6	5 106	12	7 399	20	12 020	15	5 247	53	29 772
Saskatchewan	Alberta	5	4 207	7	3 040	11	3 604	9	5 003	32	15 854
	Colombie-Britannique	8	13 970	19	19 080	35	19 601	11	5 543	73	58 194
Canada**	Reste**	18	174 133	98	194 780	167	156 861	50	60 814	333	586 588
	Yukon	2	74	1	309	0	0	0	0	3	383
Total		17 035	1 094	8	1 094	383	17 035	586 588	333	586 588	333

Nota :  
\* La catégorie « autres » comprend une foule d'entreprises, allant des sociétés cétalières aux mines d'uranium, en passant par les centrales nucléaires, les sociétés de crédit et les mutuelles.  
\*\* Employés à l'égard desquels aucun rapport détaillé n'a été produit parce que les employeurs ne sont tenus de faire une déclaration que dans les régions où ils ont au moins 100 employés.  
\*\*\* Le nombre d'employeurs mentionné par province et territoire englobe les bureaux régionaux, lesquels ne sont pas comptabilisés sous la rubrique « Canada ».

Organisations du secteur public en cours de vérification,  
selon la taille de l'employeur

Tableau 9

Fonction publique fédérale

au 31 mars 1999

Employeurs distincts

en janvier 2000

Visés par la Loi		En cours de vérification		Visés par la Loi		En cours de vérification	
Employeurs	Employés	Employeurs	Employés	Employeurs	Employés	Employeurs	Employés
10 000 et plus	5	100 216	3	43 651	2	85 739	0
2 000-9 999	15	65 316	8	31 107	5	17 661	0
1 000-1 999	2	2 450	1	1 233	0	0	0
500-999	8	5 375	6	4 120	2	1 475	0
100-499	18	4 515	13	2 957	7	1 942	2
Moins de 100	17	607	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>178 479</b>	<b>31</b>	<b>83 068</b>	<b>16</b>	<b>106 817</b>	<b>2</b>

609

**Tableau 8**  
 Nombre total d'employeurs et d'employés visés par la Loi sur l'équité en matière d'emploi  
 et en cours de vérification, selon le secteur  
 Au 31 décembre 1999

Secteur	Visés par la Loi			En cours de vérification		
	Sous-secteur	Employeurs	Employés	Employeurs	Employés	
Secteur privé	Banques	18	174 133	7	9 450	
	Communications	98	194 780	32	53 844	
	Transports	167	156 861	58	37 697	
	Autres*	50	60 814	16	18 330	
	Fonction publique fédérale	65	178 479	31	83 068	
	Employeurs distincts fédéraux	16	106 817	2	609	
	Total	414	871 884	146	202 998	

\* La catégorie « autres » comprend une foule d'entreprises, allant des sociétés cétarières aux mines d'uranium, en passant par les centrales nucléaires, les sociétés de crédit et les musées.

adopter le décret nécessaire pour étendre le champ d'application de la Loi.

La GRC a pleinement coopéré avec la Commission il y a quelques années à l'occasion d'une étude volontaire de l'équité en matière d'emploi. Elle a depuis réalisé d'excellents progrès en vue d'en arriver à une représentation équitable. Rien ne permet de croire que les Forces canadiennes et le SCRS puissent avoir un succès moindre dans ce domaine. Leur exclusion du champ d'application de la Loi est un exemple regrettable pour d'autres.

### Un examen de la Loi à l'horizon

La Loi sur l'équité en matière d'emploi prévoit un examen complet de ses dispositions cinq ans après son adoption. La Loi est entrée en vigueur le 24 octobre 1996, mais elle laissait aux employeurs un délai d'un an pour se préparer aux vérifications, que la Commission a entreprises vers la fin de 1997. Un examen de la Loi devrait donc commencer dans les derniers mois de 2001, soit quatre ans après l'entrée en vigueur du mandat de vérification de la Commission. Deux indicateurs de rendement seront sans doute jugés pertinents dans tout examen de ce genre :

l'augmentation du nombre d'employeurs ayant en place des systèmes d'emploi non discriminatoires et la croissance (ou la baisse) de la représentation des groupes désignés à tous les niveaux de l'effectif des employeurs.

À cet égard, la Commission s'est fixé l'objectif suivant : un an après avoir été déclarés en conformité avec la Loi, au moins 80 % des employeurs qui avaient initialement des sous-représentations dans leur effectif devraient avoir enregistré des améliorations. Le nombre de vérifications de la conformité entreprises et terminées demeure évidemment un objectif opérationnel important. À la fin, cependant, le succès ou l'échec de la Loi sera fonction de la mesure dans laquelle la population active sous réglementation fédérale aura réalisé une représentation équitable.

Lorsque la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a reçu la sanction royale, elle prévoyait des mesures permettant d'en étendre le champ d'application aux Forces canadiennes, au Service canadien du renseignement de sécurité et à la Gendarmerie royale du Canada. Il est regrettable que ces organismes ne soient pas encore assujettis à la *Loi*. La Commission n'est au courant d'aucune raison valable pouvant justifier le retard mis à

### La GRC, les Forces canadiennes et le Service canadien du renseignement de sécurité

Durant 1999, les membres du personnel de la Commission ont continué à collaborer étroitement avec leurs homologues de Développement des ressources humaines Canada pour assurer une mise en œuvre harmonieuse de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. La Commission demeure toutefois préoccupée en ce qui concerne la capacité des services consultatifs du ministère de fournir l'aide nécessaire pour permettre aux employeurs du secteur privé et aux sociétés d'État d'élaborer et de mettre en œuvre des plans appropriés d'équité en matière d'emploi. Malgré les efforts considérables déployés par le personnel des services consultatifs, le faible niveau de conformité initiale à la *Loi* permet de croire qu'un accroissement des ressources affectées à ce secteur pourrait être très avantageux.

La création du Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale, sous la présidence de Lewis Perinbam, est une autre initiative importante ayant vu le jour en 1999. Le groupe de travail, qui réunit des représentants de groupes d'action et des personnes qui connaissent bien les secteurs public et privé, entreprend un examen approfondi des obstacles touchant les membres des minorités visibles. La présidente de la Commission s'est entretenue avec les membres du groupe de travail à leur invitation. La Commission espère que les recommandations du groupe recevront rapidement toute l'attention nécessaire, aussitôt qu'il aura publié son rapport.

importante de cette stratégie d'ensemble : changements de la culture interne, engagement de la haute direction, communication, éducation et formation de partenariats entre ministères et entre régions de notre fonction publique fédérale, toutes ces initiatives sont essentielles à notre succès dans ce domaine.

La création du  
groupe de  
travail sur la  
participation des  
minorités  
visibles dans la  
fonction  
publique  
fédérale, sous la  
présidence de  
Lewis  
Perinbam est  
une autre  
initiative  
importante  
ayant vu le jour  
en 1999



vue d'une représentation équitable dans les secteurs sous réglementation fédérale continuent de se faire à un pas de tortue. En particulier, les progrès des Autochtones et des personnes handicapées dans le secteur privé et ceux des minorités visibles et des personnes handicapées dans le secteur public ne sont tout simplement pas acceptables.

## Partenariats en faveur du changement

### Le secteur public

Depuis un certain nombre d'années, la Commission fait part de sa préoccupation croissante au sujet des graves disparités qui persistent dans la fonction publique fédérale, surtout en ce qui concerne les personnes handicapées et les membres des minorités visibles.

Les préoccupations des minorités visibles ont sûrement contribué à l'établissement du Conseil national des minorités visibles dans la fonction publique, dont les membres comptent plus de 200 fonctionnaires de 18 ministères et organismes fédéraux. Le Conseil a organisé sa conférence inaugurale en octobre 1999, qui s'est déroulée en présence du vice-premier ministre, de sous-ministres, de hauts fonctionnaires et d'un représentant de la Commission. Intitulée « Édifier maintenant et au nouveau millénaire une fonction publique représentative », la conférence cherchait à favoriser une action concertée des ministères et des organismes fédéraux et à les sensibiliser davantage aux problèmes d'équité en emploi auxquels font face les minorités visibles.

Bien que la conférence ait fait ressortir la lenteur des changements dans la fonction publique fédérale, les participants ont eu droit à des mots encourageants de la part du vice-premier ministre, qui a déclaré :

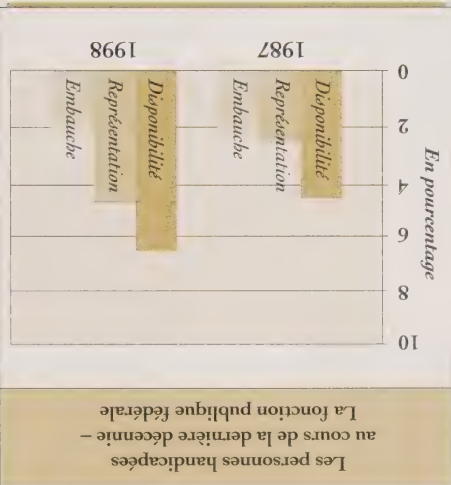
L'équité en matière d'emploi est un des principaux éléments du renouveau de la fonction publique, une fonction publique qui continue d'offrir un excellent service à tous les Canadiens et Canadiennes. Les mesures visant à accroître la représentation des minorités visibles à tous les niveaux constituent une part

Les résultats toujours médiocres de la fonction publique fédérale au chapitre de l'embauche de personnes ayant une déficience se reflètent également dans le fait que 38 des 42 organisations du secteur public qui comptent plus de 200 employés n'ont pas atteint le point de repère de 6,5 % établi par l'ESLA. On constate d'ailleurs, en regardant les chiffres de plus près, que 17 organisations avaient moins de la moitié de la représentation attendue de personnes handicapées. Seules quatre atteignaient ou dépassaient le niveau repère : l'Office des transports du Canada, Développement des ressources humaines Canada, la Commission de la fonction publique et l'élément civil de la GRC.

Malgré les gains enregistrés par quelques groupes désignés, les résultats de la dernière année montrent clairement que les progrès accomplis en

## Récapitulation

Même si le nombre total de personnes handicapées dans la fonction publique a augmenté de 1 194 durant l'année, leur part des recrutements (380 au total) est restée très décevante. Elles n'ont obtenu que 51 (2 %) des 2 533 nominations à des postes permanents et 329 (2,4 %) des quelque 14 000 postes d'une durée déterminée de trois mois ou plus qui ont été remplis pendant l'année. Pas une seule personne handicapée n'a accédé au groupe de la direction, et elles n'ont décroché que 59 des quelque 4 000 postes remplis dans la catégorie de l'administration et du service extérieur et 34 des 3 000 nominations dans les catégories scientifique, professionnelle et technique.



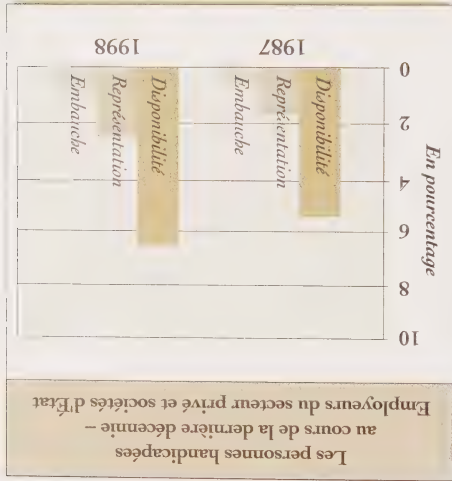
la représentation de 6,5 % de ce groupe dans la population active du Canada (d'après l'ESLA de 1991). De plus, les données permettent de croire que la hausse est largement attribuable à une auto-identification accrue.

Même si le nombre total de personnes handicapées dans la fonction publique a augmenté de 1 194 durant l'année, leur part des

recrutements  
chez les  
handicapés n'a  
jamais été très  
proche de leur  
taux de  
disponibilité sur  
le marché du  
travail

Dans le secteur privé :

Comme nous l'avons noté plus haut, les possibilités de recrutement ont beaucoup augmenté en 1998, mais les personnes handicapées n'ont pas du tout eu l'occasion d'en profiter. Même si leur représentation globale dans le secteur privé est restée stable à 2,3 %, leur part des recrutements a baissé pour la cinquième année consécutive, atteignant son niveau le plus bas depuis 1988. Au cours des douze dernières années, cette part n'a jamais été très proche de leur taux de disponibilité sur le marché du travail.

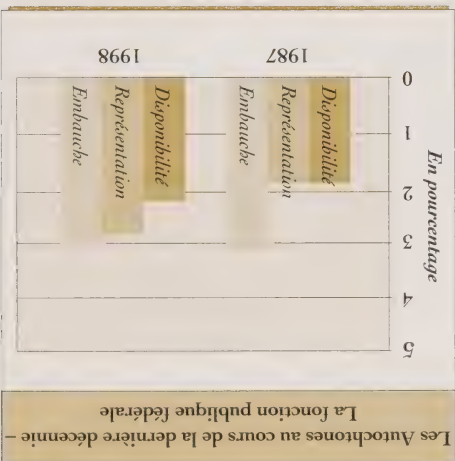


Les personnes handicapées sont sous-représentées dans tous les secteurs d'activité, leur représentation s'échelonnant entre un minimum de 1,8 % dans les transports et un maximum de 2,9 % dans les « autres » secteurs, en passant par 2,3 % dans les banques et 2,4 % dans les communications. Comme par le passé, cette situation est directement attribuable au fait regrettable que ce groupe n'a pas obtenu une part équitable des recrutements. En 1998, les personnes handicapées n'ont eu que 0,9 % du nombre total de recrutements, chiffre inférieur à celui de 1997 et n'atteignant même pas un septième du point de repère de 6,5 % établi par l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités (ESLA). Cette situation déplorable s'est manifestée dans tous les secteurs d'activité, aucun n'ayant enregistré une part de recrutements supérieure à 1,1 %.

**Dans le secteur public :** À l'inverse, la représentation des personnes handicapées a grimpé dans le secteur public, passant de 3,9 % en 1997 à 4,6 % en 1998. Bien que ce dernier chiffre soit proche du point de repère de 4,8 % utilisé par le Conseil du Trésor, il reste assez éloigné de

nombre de personnes handicapées dans la fonction publique fédérale augmenté durant l'année, leur part des recrutements est

**Dans le secteur public :**  
Contrairement à la baisse enregistrée dans le secteur privé, la représentation des Autochtones dans le secteur public a poursuivi sa progression des dernières années pour atteindre 2,9 % au 31 mars 1999, taux supérieur au point de repère de 2,1 % tiré du recensement de 1996. Cependant, comme nous l'avons noté dans le passé, la répartition des Autochtones parmi les différents ministères et organismes fédéraux est



très irrégulière. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, dont plus de 27 % de l'effectif est composé d'Autochtones, emploie près de 17 % de tous les Autochtones de la fonction publique. En même temps, 23 des 42 organisations de la fonction publique qui comptent plus de 200 employés n'atteignent pas le point de repère du recensement.

Dans l'ensemble de la fonction publique fédérale, les données indiquent que les Autochtones ont obtenu une part équitable des recrutements dans toutes les catégories professionnelles et dans les emplois à durée aussi bien indéterminée que déterminée. Toutefois, compte tenu des effets disproportionnés des mesures de dotation prises au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, la Commission portera une attention particulière aux objectifs de recrutement des autres ministères et organismes. Elle tiendra en particulier à s'assurer que ces objectifs sont assez élevés pour réaliser une augmentation significative de la représentation des Autochtones dans toute la fonction publique fédérale.

Contrairement à la baisse enregistrée dans le secteur privé, la représentation des Autochtones dans le secteur public a poursuivi sa progression des

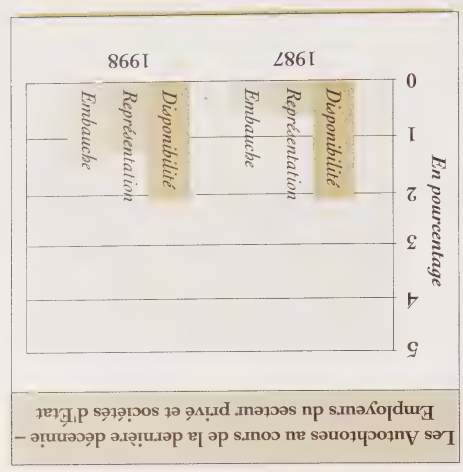
**Dans le secteur privé :** Les Autochtones n'ont pas profité du nombre

assez élevé de recrutements qui ont eu lieu en 1998. Même si, à 1,3 %, leur représentation était supérieure au taux de 0,6 % enregistré en 1987, elle n'avait pas changé par rapport à l'année précédente. Pour la quatrième année consécutive, la part des recrutements des Autochtones a continué de baisser : à 1,4 % en 1998, elle était considérablement inférieure au taux de disponibilité de 2,1 %. Les difficultés de ce groupe ont été aggravées par leur part disproportionnée de cessations de fonctions.

La seule augmentation de la représentation des Autochtones a été enregistrée dans le secteur des transports. Même si leur part des recrutements a été ramenée de 2,0 % en 1997 à 1,9 % en 1998, le nombre de cessations d'emploi a été inférieur aux recrutements, ce qui a entraîné une augmentation marginale de leur représentation, qui est passée de 1,2 à 1,3 %.

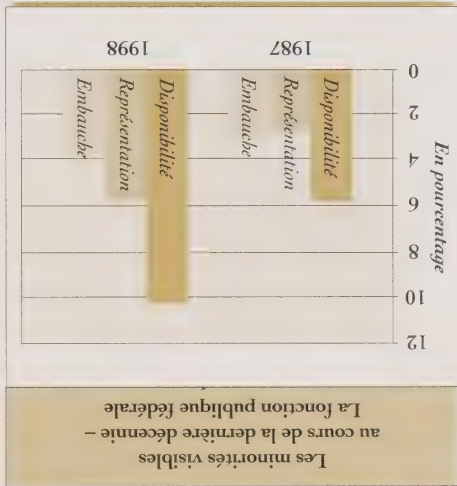
La représentation des Autochtones s'est maintenue dans les banques (1,3 %) et dans les communications (1,1 %). Dans ces deux secteurs, leur part des recrutements, tout en étant très légèrement supérieure à celle de 1997, n'atteignait qu'environ la moitié de leur disponibilité d'après le recensement de 1996.

Dans la catégorie « autres », les progrès réguliers des dernières années ont brusquement cessé, la part des recrutements des Autochtones étant tombée de 3,3 % en 1997 à 1,8 % en 1998, ce qui, du même coup, a fait baisser leur représentation de 2,1 à 2,0 %.





les membres  
des minorités  
visibles  
ont obtenu  
un pourcentage  
plus élevé de  
nominations  
professionnelles  
et sous-  
représentés  
dans d'autres  
notamment  
parmi les cadres



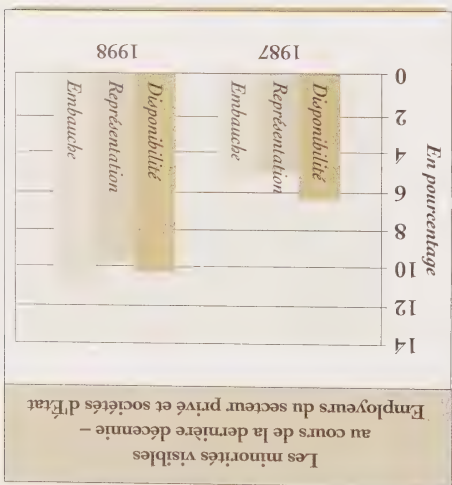
ministères n'ont pas tiré parti des nombreuses occasions de recrutement qui se sont présentées pour engager des membres de ce groupe désigné, dont la part des recrutements ne s'est élevée qu'à 4,4 %, soit un peu plus qu'en 1997, mais considérablement moins que leur taux de disponibilité de 10,3 % dans la population active du Canada. En fait, si les membres des minorités visibles avaient été engagés à un taux correspondant à leur disponibilité, ils auraient obtenu 1 730 emplois. Ils ont donc été écartés non seulement des postes à durée indéterminée, dont leur part n'a été que de 6,9 %, mais aussi des postes à durée déterminée, dont ils n'ont obtenu que 4 %.

Bien que leur part des recrutements ait été faible dans toutes les catégories professionnelles, il est encourageant de noter que 4 des 38 nominations faites dans le groupe de la direction, niveau de gestion le plus élevé de la fonction publique fédérale, ont échu à des membres de minorités visibles.

Parmi les ministères et organismes de plus de 200 employés, la représentation des minorités visibles était la plus élevée (18,3 %) à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Elle était près de 10 % à Santé Canada et à Citoyenneté et Immigration Canada. Vingt-trois organisations comptaient, cependant, une représentation inférieure à la moitié du taux de disponibilité de 10,3 % dans la population active du Canada.

recrutement supérieurs à la disponibilité générale des membres des minorités visibles.

Dans la catégorie « autres », les minorités visibles formaient 7,9 % de l'effectif en 1998, loin devant les 2,5 % de 1987. Toutefois, leur représentation était inférieure aux 8,1 % enregistrés en 1997, parce que leur part des recrutements a chuté, passant de 15,5 % en 1997 à 6,4 % en 1998.



Les progrès ont été les plus lents dans le secteur des transports, où la représentation des minorités visibles a atteint 5,7 % en 1998, par rapport à 5,3 % l'année précédente et 2,5 % en 1987. Même si la part des recrutements du groupe a constamment été inférieure à la disponibilité, leur part des cessations de fonctions s'est située aux alentours du taux de représentation, ce qui a permis au groupe de réaliser une légère avance dans un effectif qui a rétréci de plus de 27 % depuis 1987.

Il est vrai que les minorités visibles réalisent des progrès constants dans le secteur privé, mais il reste encore beaucoup à faire. Les membres du groupe demeurent concentrés dans certaines catégories professionnelles et sous-représentés dans d'autres, notamment parmi les cadres supérieurs.

**Dans le secteur public :** Au 31 mars 1999, la représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale s'élevait à 5,9 %, soit légèrement plus que les 5,1 % de 1997. Les données montrent que la fonction publique comptait, dans l'ensemble, 1 297 employés de plus qu'en 1997 identifiés comme membres de minorités visibles. Toutefois, comme le nombre de nouveaux recrutements n'a atteint que 730, près de la moitié de l'augmentation est attribuable à un taux plus élevé d'auto-identification. Il est décevant de noter, une fois de plus, que les

au 31 mars 1999. Toutefois, seulement 11 % des femmes embauchées ont obtenu des postes permanents, par rapport à 22 % des hommes. Comme par le passé, une proportion sensiblement plus élevée de femmes ont été engagées dans des postes temporaires sans sécurité d'emploi.

La représentation des femmes dans le groupe de la direction a augmenté d'environ deux points de pourcentage depuis 1997, atteignant 26,9 %. Leur représentation s'est également accrue dans toutes les autres catégories professionnelles.

Dans le cas des organisations comptant 200 employés ou plus, la représentation des femmes était la plus élevée dans l'élément civil de la Gendarmerie royale du Canada (81 %). Cette situation est attribuable au fait que 74 % des emplois civils de la GRC sont des postes de commis, dans lesquels il y a une forte concentration de femmes. Leur représentation était la plus faible (26,5 %) au ministère des Pêches et des Océans, où une forte proportion des emplois se situent dans les catégories scientifiques et de l'exploitation, où les femmes sont traditionnellement sous-représentées.

### Les membres des minorités visibles

**Dans le secteur privé :** La représentation des minorités visibles a plus que doublé au cours des douze dernières années, passant de 4,9 % en 1987 à 9,9 % en 1998, mais elle reste inférieure au taux de disponibilité de 10,3 % établi par le recensement de 1996.

Dans l'ensemble, la part des recrutements chez les minorités visibles a été ramenée de 12,1 % en 1997 à 11,3 % en 1998. Néanmoins, elle demeure passablement supérieure aux 5,2 % enregistrés en 1987.

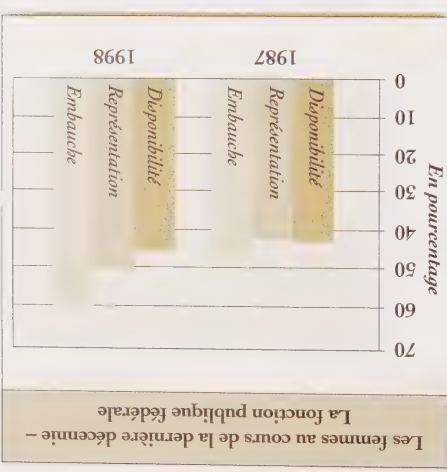
Comme par le passé, la représentation de ce groupe varie beaucoup d'un secteur à l'autre. Dans les banques, elle a atteint 15,3 %, soit légèrement plus que l'année précédente et loin devant les 9,5 % de 1987. Dans les communications, les membres des minorités visibles forment 9,0 % de l'effectif, soit un peu plus que l'année précédente. Bien que ce pourcentage demeure inférieur au taux de disponibilité, il représente plus que le double des 4,0 % enregistrés en 1987. Les progrès qu'affichent ces deux secteurs sont attribuables à des taux de

Une proportion  
plus élevée de  
femmes ont été  
embauchées

**Dans le secteur public :** La représentation des femmes dans la fonction publique fédérale s'élevait à 51,5 % au 31 mars 1999, enregistrant une hausse de près d'un point de pourcentage sur 1997. C'est là un progrès remarquable depuis 1987, alors que leur représentation était d'environ 42 %. Ce chiffre se compare favorablement à un taux de disponibilité de 46,4 % dans la population active du Canada. Leur part des recrutements était d'environ deux points supérieure à celle de 1997, atteignant 62,1 %

En 1998, à peu près 22 % des femmes du secteur privé travaillaient à temps partiel, en comparaison avec approximativement 8 % des hommes. Cette tendance vaut également pour les femmes membres d'un groupe minoritaire : près de 27 % des femmes autochtones et plus de 20 % des femmes ayant une déficience travaillaient, elles aussi, à temps partiel. En 1998, les femmes non traditionnelles à légèrement augmenté, demeurant malgré tout bien en deçà du taux de disponibilité.

Dans le secteur des transports, leur part des recrutements est passée de 21,9 % en 1987 à 29,8 % en 1998, ce qui a assuré une progression régulière de leur représentation, de 16,0 % à 23,5 %. Par rapport à 1997, leur part des recrutements dans certaines catégories professionnelles non traditionnelles a légèrement augmenté, demeurant malgré tout bien en deçà du taux de disponibilité.



catégories de la gestion et des professions, où elles occupent maintenant près de la moitié de l'ensemble des postes. Leur représentation parmi les cadres supérieurs est passée à 19,5 % en 1998, mais demeurerait quelque peu inférieure au point de repère de 20,8 % du recensement de 1996. Dans l'ensemble, leur part des recrutements dans le secteur bancaire a chuté abruptement, passant de 76,3 % en 1987 à 59,1 % en 1998, notamment par suite de la baisse du nombre d'emplois de bureau dans l'effectif bancaire.

recrutement  
CORRESPONDANT A

Le recrutement  
de personnes  
handicapées et  
de membres des  
minorités  
visibles s'est  
mis à diminuer  
sensiblement  
malgré  
leurs taux de  
chômage  
élevés  
active du  
Canada.

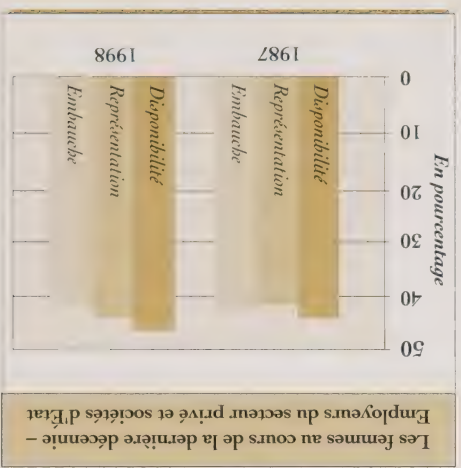
La représentation des femmes s'est échelonnée entre 72,5 % dans le secteur bancaire à 23,5 % dans les transports et 25 % dans les « autres » secteurs. Leur représentation a augmenté dans la plupart des catégories professionnelles du secteur privé, ainsi que dans les postes de haute direction dans tous les secteurs. Dans le secteur bancaire, les femmes ont enregistré des hausses dans les

préférence aux citoyens canadiens lors du recrutement dans la fonction publique fédérale. Cette préférence fait toutefois l'objet d'une contestation judiciaire en ce moment. La Commission continuera donc à évaluer les objectifs de recrutement établis pour les membres de minorités visibles dans la fonction publique par rapport au point de repère de 10,3 %.

Les parts de recrutements et de cessations de fonctions figurant dans les résumés qui suivent désignent les pourcentages de membres de groupes désignés. En l'absence d'obstacles à l'emploi, un groupe désigné pourrait s'attendre à recevoir une part des recrutements correspondant à son taux de disponibilité dans la population active du Canada. Dans le cas des cessations de fonctions, cependant, la part du groupe devrait correspondre à sa représentation du moment dans l'organisation.

**Dans le secteur privé :** La représentation des femmes a augmenté, passant d'environ 40,1 % en 1987 à 44,3 % en 1998, ce qui demeure proche de leur taux de disponibilité de 46,4 %. Leur part des recrutements s'est accrue quelque peu, s'établissant à 41,4 % en 1998 par rapport à 39,2 % en 1997.

La représentation des femmes s'est échelonnée entre 72,5 % dans le





Les employeurs  
ont en di-  
nombres  
occasion

en ont

ministères et organismes ont, dans une certaine mesure, exploité les occasions d'engager des membres des groupes désignés, notamment des femmes et des Autochtones. Cependant, comme nous l'exposons plus en détail dans les sections qui suivent, le recrutement de personnes handicapées et de membres des minorités visibles s'est situé à des taux sensiblement inférieurs à leurs taux de disponibilité dans la population active du Canada.

Dans l'évaluation des données les plus récentes, il importe de ne pas perdre de vue les points suivants :

- Dans les sections qui suivent, nous comparons les données de l'effectif des secteurs public et privé aux taux de disponibilité des femmes, des minorités visibles et des Autochtones tirés du recensement de 1996. Les graphiques présentent les progrès accomplis par les quatre groupes désignés entre 1987 et 1998.
- L'estimation des taux de disponibilité des personnes handicapées remonte à l'Enquête de 1991 sur la santé et les limitations d'activités (ESLA), puisque cette enquête n'a pas été reprise au recensement de 1996.
- En raison de l'adoption d'un nouveau système de regroupement des professions dans le secteur privé en 1996, il n'est pas toujours possible de faire des comparaisons avec les chiffres des années antérieures.

- L'estimation des taux de disponibilité des membres des minorités

visibles établie par le Secrétariat du Conseil du Trésor se fonde sur les données du recensement de 1996 et ne porte que sur les citoyens canadiens. Les estimations précédentes étaient basées sur le recensement de 1991. L'estimation du taux de disponibilité de 9,0 % du secteur public était alors semblable aux 9,1 % du secteur privé, et les deux chiffres comprenaient tant les résidents permanents que les citoyens canadiens. Bien que le recensement de 1996 indique que la disponibilité globale des minorités visibles est passée à 10,3 %, l'estimation du Conseil du Trésor a été ramenée à 8,7 % par suite de l'exclusion des résidents permanents. L'explication du Conseil du

Trésor est que la Loi sur l'emploi dans la fonction publique donne la

par les quatre groupes désignés

Les quatre groupes

groupes désignés

passé, certains

comme sur le

résultats en

d'activités

d'activités

l'autre

Les employeurs privés sous réglementation fédérale présentent depuis douze ans des rapports annuels d'équité en matière d'emploi à Développement des ressources humaines Canada. Ces rapports contiennent des données détaillées sur la représentation, le recrutement, l'avancement et la cessation d'emploi des employés membres des groupes désignés.

En 1999, quelque 333 employés des secteurs des banques, des communications, des transports et d'« autres » secteurs ont produit des rapports sur un effectif total d'environ 586 000 employés pour l'année terminée en décembre 1998. La catégorie « autres » comprend une foule d'entreprises, allant des sociétés céréalières aux mines d'uranium, en passant par les centrales nucléaires, les sociétés de crédit et les musées. Pour ce qui est du secteur public, le Conseil du Trésor a présenté un compte rendu de l'équité en matière d'emploi dans 65 ministères et organismes fédéraux comptant un effectif total d'environ 178 000 employés. Les données les plus récentes de la fonction publique fédérale remontent au 31 mars 1999.

La hausse de 2,8 % de l'effectif du secteur privé est attribuable au fait que plusieurs employeurs qui n'avaient pas présenté de rapport en 1998 l'ont fait en 1999. Dans le secteur privé, plus de 80 000 postes ont été comblés, soit 14 500 de plus que l'année précédente. Cela permet de croire que les employeurs ont eu de nombreuses occasions d'engager des membres des quatre groupes désignés. Une fois de plus, cependant, peu d'employeurs ont tiré parti des possibilités qui s'offraient. Comme par le passé, certains groupes désignés ont eu de meilleurs résultats que d'autres, et les progrès ont varié d'un secteur d'activité à l'autre.

Dans l'ensemble, la fonction publique fédérale s'est légèrement contractée durant l'année, mais environ 17 000 vacances ont été remplies. Dans 2 500 cas, il s'agissait de postes permanents. Les

Dans son rapport annuel 1998, la Commission s'est engagée à déterminer si certains rajustements ne permettraient pas de renforcer l'impact initial du programme de vérification. En 2000, la Commission se concentrera sur les vérifications initiales d'employeurs dont l'effectif dépasse 1 000 employés. Ainsi, plus de 60 % de l'effectif du secteur privé sous réglementation fédérale et 80 % de l'effectif de la fonction publique devraient avoir fait l'objet d'une vérification à la fin de 2000.

Durant les deux premières années complètes du programme de vérification de l'équité en matière d'emploi de la Commission (1998 et 1999), les employeurs ont été groupés selon le secteur d'activité, la taille et le lieu de l'organisation, avant d'être choisis au hasard pour fins de vérification. Fin 1999, les 146 organismes et entreprises dont la vérification initiale avait commencé comptaient 23 % de l'effectif total des employeurs sous réglementation fédérale. Le lecteur trouvera à la fin du chapitre des tableaux montrant la taille et le champ d'activité des employeurs visés par la Loi.

### Pleins feux sur la troisième année

Une méthode de vérification plus courte et plus simple a été adoptée dans le cas des employeurs qui n'avaient fait qu'un travail limité, mais il est encore trop tôt pour déterminer les effets à long terme de cette mesure. De même, au cours de 1998, la Commission a encouragé le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique et Développement des ressources humaines Canada à donner davantage de conseils techniques, dans le cadre des services consultatifs dispensés aux employeurs des secteurs public et privé. Pour que les employeurs se conforment à la Loi aux premiers stades du processus, d'autres efforts seront nécessaires de leur part — et de la part des organismes chargés de les assister.

Une méthode  
plus courte

et de son niveau actuel de ressources, la Commission s'attend à entreprendre 92 vérifications en 2000, dont 67 seraient des suivis. De plus, 29 vérifications initiales et 48 vérifications de suivi seront reportées de 1999, ce qui portera la charge de travail totale à 169 vérifications en cours en l'an 2000. Il est également prévu que 104 vérifications — 39 initiales et 65 suivis — seront terminées ou closes dans l'année.

### *Une mise en garde*

L'expérience de la dernière année montre qu'il sera de plus en plus difficile pour les vérificateurs de s'acquitter d'une charge de travail équivalant à dix vérifications complètes par an et pour la Commission de prévoir avec précision le nombre de vérifications entreprises ou terminées dans une année donnée, parce que le nombre de variables influant sur les calculs ne cesse d'augmenter : proportions relatives de vérifications initiales et de suivis, nombre de prolongations de 90 jours accordées, obligation de procéder à une vérification plus exhaustive des employeurs ayant fait l'objet d'un ordre, nécessité de commencer à contrôler le rendement des employeurs qui ont déjà été vérifiés et d'entreprendre de nouvelles vérifications dans le cas des employeurs qui n'auront pas réalisé des progrès raisonnables.

Enfin, en l'an 2000, la Commission a l'intention de concentrer davantage son activité sur la vérification des gros employeurs, ce qui pourrait entraîner une baisse du nombre de vérifications initiales qu'il sera possible d'entreprendre durant l'année. Nous examinons cette question de plus près dans la section qui suit.

### *Le cycle quinquennal*

La Commission avait projeté de vérifier tous les employeurs assujettis à la Loi au cours des cinq premières années de son mandat. En décembre 1999, il était évident que cet objectif ne serait peut-être pas atteint. L'expérience acquise à ce jour démontre que plus de 95 % des employeurs nécessitent une vérification de suivi, le plus souvent parce qu'ils n'ont pas une connaissance suffisante des exigences de la Loi sur l'équité en matière d'emploi.

En l'an 2000,  
la Commission a  
gros employeurs

Tableau 7  
Résultats de 1998 et 1999 et projections pour 2000,  
sur la base d'un effectif équivalent de 10 vérificateurs

	1998			1999			2000		
	Résultats			Résultats			Prévisions		
	Vérifications			Vérifications			Vérifications		
	entreprises terminées			entreprises terminées			entreprises terminées à entreprendre à terminer		
Vérifications initiales	110	49	36	7	25	10			
entreprises									
Vérifications de suivi	—	—	68	14	67	25			
entreprises									
Total, vérifications	110	49	104	21	92	35			
entreprises									
Vérifications initiales	—	—	61	53	29	29			
reportées de l'année									
précédente									
Vérifications de suivi	—	—	—	—	48	40			
reportées de l'année									
précédente									
Total, vérifications	49	74	104						
terminées ou closes									
Charge de travail	110	165	169						
en vérification									
Nombre de vérifications	11	17	17						
par vérificateur									

Comme la Commission a décidé d'accorder de courtes prolongations aux employeurs proches de la conformité, la norme de rendement qui exige des agents qu'ils fassent rapidement part de leur réaction aux employeurs est particulièrement critique. Les agents sont tenus de respecter un délai de 45 jours civils à cet égard.

## Le plan de vérification 2000

### Charge de travail estimative

Le tableau 7 présente les objectifs de vérification de la Commission pour l'an 2000. Comme nous l'avons signalé l'année dernière, le programme d'équité en matière d'emploi est actuellement financé en fonction d'un effectif de dix vérificateurs devant chacun gérer 10 vérifications par an. Compte tenu des résultats des vérifications initiales effectuées jusqu'ici



L'information, actuellement en cours d'élaboration, devrait permettre de mesurer les résultats avec une plus grande précision dans les années à venir.

**Établissement de normes pour les vérifications de suivi**

En 1999, la Commission a établi et commencé à tester des normes d'exécution applicables aux vérifications de suivi. L'expérience des derniers mois et les 68 vérifications de suivi amorcées indiquent que le laps de temps nécessaire pour faire les suivis sera très proche des normes établies pour les vérifications initiales.

La vérification de suivi est généralement terminée dans un délai de 7 à 12 mois (tableau 6). L'importance de l'intervalle entre ces deux chiffres est attribuable aux prolongations que la Commission accorde aux employeurs proches de la conformité. Comme dans le cas des vérifications initiales, le travail peut demander de 28 à 62 jours ouvrables supplémentaires aux agents de vérification.

Un système amélioré de gestion de l'information devrait d'élaboration, mesurer les résultats avec une plus grande précision.

Tableau 6 Normes d'exécution des vérifications de suivi			
Le vérificateur amorce la vérification de suivi 30 jours avant la date prévue en demandant à l'employeur un rapport d'étape			
Activité	Vérificateur	Employeur	
Remplir et renvoyer le rapport d'étape	45 jours	30 jours	
Terminer l'analyse préliminaire de la situation	45 jours		
Renseigner l'employeur sur sa situation (cette étape peut comporter une visite sur place)	45 jours		
Accorder une prolongation si des modifications sont nécessaires		Jusqu'à 90 jours	
Terminer l'analyse, rédiger, présenter et faire traduire le rapport de conformité*	70 jours		
Obtenir une signature si le rapport comporte des recommandations		15-30 jours	
<b>Durée totale de la vérification</b>		<b>7 à 12 mois</b>	
En cas de non-conformité, communiquer à l'employeur la recommandation de lui donner un ordre		30 jours	
<b>Réponse de l'employeur</b>			30 jours
* Si l'employeur est en conformité, la vérification est classée à cette étape.			

vérifications de suivi.

plus de temps pour qu'on puisse s'entendre sur les dispositions nécessaires. Cependant, à la fin, cette façon de procéder s'avère plus rapide que le recours à des mesures d'exécution.

Tableau 5	
Normes d'exécution des vérifications initiales	
Le vérificateur amorce sa vérification dans les 90 jours suivant la notification de l'employeur	
Activité	Vérificateur
Remplir et renvoyer le questionnaire d'enquête	30 jours
Examiner le questionnaire d'enquête, procéder à l'évaluation initiale et confirmer les conclusions	90 jours
Terminer l'analyse, rédiger, présenter et faire traduire la version préliminaire du rapport	70 jours
Approuver le rapport et présenter des engagements	30-60 jours
Négocier les engagements	30 jours
Mettre le rapport en forme finale et le renvoyer à l'employeur	7 jours
Obtenir la signature du chef de la direction ou du sous-ministre	15-30 jours
Durée totale de la vérification	9 à 11 mois

Dans l'administration de son programme de vérification, la Commission fait tout ce qu'elle peut obtenir des résultats en misant sur la persuasion et la coopération. Le processus de vérification peut prendre

Respect des normes actuelles

Normes de vérification

rendement.

constater par la suite que ces nouvelles employées avaient un très bon

généralistes portant sur les compétences requises. Cet employeur a pu

traditionnels en remplaçant ses exigences d'expérience par des exigences

réalisé des progrès dans l'embauche de femmes dans des postes non

De même, un employeur du secteur des transports, N. Yanke Ltd., a

représentation des femmes parmi ses cadres supérieurs.

devrait permettre à l'Agence d'améliorer considérablement la

des postes de cadres stagiaires. Avec le temps, cette façon de procéder

économique du Canada atlantique, a réussi à engager cinq femmes dans

universitaires, un employeur du secteur public, l'Agence de promotion

En valorisant des compétences clés au lieu d'exiger des titres

d'études en génie et en sciences.

Saskatchewan afin de faciliter l'accès des Autochtones aux programmes

un million de dollars au College of Engineering de l'Université de la

avait été constatée. Une autre société, Cameco Corporation, a accordé

deux Autochtones dans un secteur d'emploi où une sous-représentation

la convention. Au cours de la dernière année, cela lui a permis d'engager

de doter deux postes chaque année en s'écartant des limites fixées dans

employés d'inscrire dans la convention collective une clause permettant

Téléphone du Nord Limitée, a convenu avec le syndicat représentant ses

Tableau 4		
Vérifications entreprises et terminées, 1998 et 1999		
Entreprises		
Terminées		
Vérifications initiales	146	111
Vérifications de suivi	68	14
Total des vérifications	214	125

Inversement, si les écarts d'un employeur sont relativement faibles ou s'il prévoit beaucoup d'occasions d'engager et de promouvoir des employés pendant la période de trois ans visée par son plan, il peut réaliser des progrès sensibles en fixant ses objectifs à un niveau assez proche de la disponibilité. Par exemple, certains employeurs vérifiés ont signalé des taux de roulement dépassant 50 % au cours d'une période donnée. Dans un tel cas, il est beaucoup plus facile de faire des progrès rapides pour combler les écarts.

La Commission reconnaît que les objectifs ne devraient pas indument exclure les personnes qui ne font pas partie des groupes désignés des possibilités de recrutement et d'avancement. Elle rappelle donc aux employeurs de tenir compte de ce facteur lorsqu'ils fixent leurs objectifs et décident des mesures spéciales à adopter.

### *Réaliser des progrès raisonnables*

Beaucoup d'employeurs croient qu'ils ne seront plus soumis à des vérifications une fois qu'ils auront rempli les douze exigences législatives. Ce n'est pas le cas. En effet, d'après la Loi, « [...] l'employeur est tenu de veiller à ce que la mise en œuvre de son plan d'équité en matière d'emploi se traduise par des progrès raisonnables dans la réalisation de l'équité en matière d'emploi » et « [...] incombent à l'employeur de prendre toutes les mesures raisonnables en vue de la mise en œuvre de son plan [d'équité en matière d'emploi] ».

Ces dispositions permettent de tirer deux conclusions. D'abord, avant de clore une vérification, le vérificateur doit être convaincu que le plan de l'employeur mènera à des progrès raisonnables. Ensuite, une fois la vérification close, la Commission devra suivre le rendement de l'employeur en examinant ses rapports annuels. Les employeurs du secteur privé envoient ces rapports à Développement des ressources humaines Canada, tandis que ceux du secteur public les présentent au Conseil du Trésor.

### *Idées innovatrices*

Certains employeurs investissent d'une façon créative dans leurs employés, faisant ainsi des progrès constants dans la réalisation de l'équité en matière d'emploi. Ainsi, un employeur de l'Ontario,

## *La fixation d'objectifs réalisées de recrutement et d'avancement*

Comme nous l'avons noté plus haut, la plupart des vérifications de suivi montrent que les employeurs se rapprochent de la conformité lorsqu'ils prennent les mesures nécessaires pour respecter leurs engagements. Il n'est pas surprenant de constater que ceux qui n'établissent pas d'objectifs appropriés ont moins de succès que les autres. Dans la plupart des cas, les employeurs qui n'avaient pas tout à fait atteint la conformité avaient manqué leur but parce qu'ils n'avaient pas fixé des objectifs adéquats de recrutement et d'avancement. Même ceux qui ont réussi à déterminer et à supprimer les obstacles hésitent souvent à établir des objectifs pouvant mener à une augmentation de la représentation dans des délais raisonnables.

Si un employeur effectue une analyse adéquate de son effectif, les résultats lui donneront une bonne estimation du nombre de recrutements et de promotions de membres de groupes désignés auquel il peut s'attendre en l'absence d'obstacles discriminatoires. Un employeur dont les objectifs de recrutement et d'avancement des membres des groupes désignés sont inférieurs à leur disponibilité sur le marché du travail ne peut pas s'attendre à réaliser des progrès raisonnables vers une représentation équitable.

La Loi est également explicite au sujet d'autres facteurs dont il faut tenir compte une fois que ces points de repère ont été établis. L'employeur doit prendre en considération la taille de chaque écart, le taux de roulement à prévoir et la croissance ou la contraction projetée de l'emploi dans chaque catégorie ou groupe professionnel. Si l'écart de représentation est important ou si le roulement et la croissance de l'effectif sont faibles, un taux de recrutement fixé au niveau de la disponibilité n'entraînera que des progrès très lents vers la représentation équitable.

Ainsi, en appliquant un modèle de prévision élaboré par la Commission au niveau de la disponibilité, on se rend compte que si les objectifs sont fixés au niveau de la disponibilité, beaucoup de ministères auraient besoin d'environ 28 ans pour atteindre une pleine représentation de certains groupes désignés. Dans une telle situation, un objectif égal à 150 % ou 200 % de la disponibilité peut être nécessaire.



L'employeur ne peut pas entreprendre d'activités destinées à supprimer les obstacles, ni mettre en œuvre des mesures spéciales suffisantes pour combler les écarts, ni fixer les objectifs de recrutement et d'avancement à un niveau approprié pour réaliser des progrès raisonnables.

Fin 1999, la Commission n'avait renvoyé aucun employeur à un tribunal d'équité en matière d'emploi pour refus de se conformer à un ordre, puisque les délais fixés dans les ordres donnés n'étaient pas encore arrivés à expiration.

## Les secteurs qui posent des problèmes aux employés

### La détermination des obstacles

Pour réaliser l'équité en matière d'emploi, les employeurs doivent déterminer et supprimer les obstacles à l'emploi, et instituer des mesures spéciales visant à résorber leurs effets. La première étape consiste à vérifier si les groupes désignés sont sous-représentés en fonction de leur disponibilité dans le secteur pertinent du marché du travail. En 1999, un nombre accru d'employeurs ont correctement effectué cette analyse. Par ailleurs, la détermination des obstacles qui contribuent à la sous-représentation demeure une source de difficultés pour la plupart d'entre eux.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'étude des systèmes d'emploi est l'un des aspects les plus critiques de l'équité en matière d'emploi. Elle nécessite de reconnaître clairement les politiques et pratiques tant officielles qu'informelles qui contribuent à la sous-représentation, et d'examiner les attitudes et les comportements. La Commission a publié un guide à l'intention des employeurs afin de les aider à comprendre plus clairement ses exigences quant à l'étude des systèmes d'emploi. Le guide explique comment les études effectuées sont évaluées dans le cadre des vérifications de la conformité.

La gestion des ressources humaines est un domaine complexe qui évolue rapidement. Il en découle qu'une étude efficace des systèmes d'emploi nécessite de l'expertise et des ressources, et exige qu'on soit disposé à reconnaître les facteurs qui contribuent aux écarts décelés au cours de l'analyse de l'effectif.

Pour réaliser

advenir

mesures

visant à réin

Tableau 3  
Situation des vérifications de suivi entreprises en 1999

29	Analyse préliminaire en cours
39	Analyse terminée
25	Prolongation de 90 jours accordée
8	Vérifications closes (conformité de l'employeur)
4	Ordre donné
2	Vérifications closes (employeurs n'étant plus soumis à la Loi)
68	Total, vérifications de suivi

jugés en conformité : Alcan, Bearskin Lake Air Services Ltd., Cameco Corporation, Agences Canada Maritime Ltée, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Téléphone du Nord Limitée, N. Yanke Transfer Ltd. et Seaspan International Ltd.

La Commission a accordé à 25 des 39 employeurs de courtes prolongations afin de leur permettre de terminer le travail nécessaire pour respecter leurs engagements. En fin d'année, la Commission avait commencé à évaluer les progrès réalisés par ces employeurs. Bien que les rapports finals ne soient pas encore terminés, la plupart semblent avoir atteint la conformité.

Ordres donnés

Fin 1999, quatre employeurs qui n'avaient pas respecté leurs engagements ont reçu des « ordres » de la Commission : la Banque Commerciale Italienne du Canada, Conair Aviation Ltd., Fundy Communications (dont l'ordre a été annulé lorsque l'entreprise a été rachetée par Shaw Communications) et Environnement Canada, qui interjette appel contre l'ordre devant le Tribunal de l'équité en matière d'emploi.

L'un des éléments clés dont tient compte la Commission avant de donner un ordre est la question de savoir si l'employeur a procédé à une étude satisfaisante de ses systèmes d'emploi. Cette étude est essentielle pour déterminer les obstacles à l'emploi des groupes désignés. Si elle n'est pas faite sérieusement, tout le reste du programme est vicié, de sorte que

## Résultats et conclusions

### Vérifications initiales

Comme le montre le tableau 2, seuls 2 des 49 employeurs dont les vérifications ont été terminées ou closes en 1998 avaient été jugés en conformité. Les vérifications initiales de 1999 ont abouti à des résultats semblables : sur 51 vérifications terminées ou closes, seules 2 ont permis de déclarer les employeurs, Nortel Networks et la Commission nationale des libérations conditionnelles, en situation de conformité.

Ces taux de conformité initiale demeurent bas. Tout semble indiquer cependant qu'un nombre croissant d'employeurs prennent les mesures voulues pour se conformer à la Loi avant d'être soumis à une vérification initiale. Ainsi, les vérifications récentes ont permis de constater que les enquêtes d'auto-identification étaient mieux organisées et les analyses de l'effectif, mieux faites. En particulier, beaucoup d'employeurs ont établi des groupes consultatifs d'équité en matière d'emploi, ont tenu des consultations auprès des représentants syndicaux et ont donné de la formation à leurs employés sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre la conformité.

### Vérifications de suivi

La Commission a entrepris 68 vérifications de suivi en 1999 (tableau 3) et terminé l'évaluation des progrès dans 39 cas. Huit employeurs ont été

**Tableau 2**  
Situation des vérifications initiales, 1998-1999

1998	1999	Total
110	36	146
47	49	96
2	2	4
—	4	4
Vérifications reportées ou annulées*		
Vérifications closes (conformité de l'employeur)		
Vérifications terminées avec engagements		
Vérifications initiales entreprises		

\* Il s'agit d'employeurs qui ont bien ont subi d'importantes réorganisations, ou bien ne font plus l'objet de vérifications parce que leur effectif est tombé en deçà de 100 employés, ou encore ont cessé leurs activités

Tableau 1  
Progrès réalisés par rapport aux objectifs

Tableau I					
Progrès réalisés par rapport aux objectifs					
1998			1999		
Objectif		Résultat	Objectif		Résultat
Vérifications entreprises					
Initiales	82	110	25	36	
Suivis	—	—	75	68	
Total, vérifications entreprises	82	110	100	104	
Vérifications terminées ou closes					
Initiales		49		67	
Suivis		—		20	
Total, vérifications terminées ou closes		49	90	87	

l'employeur ou quand la Commission est convaincue que les plans d'équité en matière d'emploi permettront de réaliser des progrès raisonnables en vue d'une représentation équitable.

Atteinte des objectifs

Le tableau 1 montre que la Commission a terminé ou clos 87 vérifications au cours de l'année. Tous les employeurs, sauf deux, ont dû signer des engagements en vue d'atteindre la conformité. Environ les deux tiers des vérifications de suivi ont révélé que les employeurs n'étaient pas encore en conformité. Toutefois, comme ils avaient fait des progrès sensibles, la Commission leur a accordé des prolongations d'au plus 90 jours pour terminer le travail qu'il restait à faire. Bien sûr, ces mesures ont rallongé le processus, ce qui a obligé à reporter à l'an 2000 certaines vérifications de suivi. Dans quatre cas, le travail accompli n'ayant pas été jugé suffisant pour justifier une prolongation, la Commission a donné un ordre à l'employeur lui enjoignant de respecter les engagements pris.

législatives et si la Commission est convaincue que leur plan d'équité en matière d'emploi leur permettra de faire des progrès raisonnables en vue de réaliser une représentation équitable.

Lorsque la Commission a rendu compte, l'année dernière, de ses travaux en 1998, première année complète de vérifications en matière d'équité en emploi, elle a signalé que seuls deux employeurs, Condition féminine Canada et A. J. Bus Lines, avaient été jugés en pleine conformité. La plupart des employeurs vérifiés s'étaient montrés coopératifs, certes, mais leur connaissance de la Loi et de ses dispositions était assez limitée. Ces résultats ont suscité plusieurs questions. Le taux initial de non-conformité va-t-il persister? Les employeurs continueront-ils à se montrer coopératifs avec les vérificateurs? Vont-ils respecter leurs engagements? Enfin, la Commission sera-t-elle obligée de recourir à des mesures d'exécution?

## Vérifications en cours

### La fixation d'objectifs

Pour 1999, l'objectif de la Commission était d'entreprendre au moins 100 vérifications, dont 75 suivis des engagements des employeurs.

La Commission croyait pouvoir terminer ou clore au moins 90 vérifications pendant l'année. Une vérification est « terminée » lorsqu'elle aboutit à des engagements signés ou lorsqu'un agent recommande de donner un ordre. Elle est dite « close » quand l'employeur est déclaré en conformité avec la Loi, c'est-à-dire quand les groupes désignés sont déjà équitablement représentés dans l'effectif de

La plupart des  
employeurs  
verifiés s'étaient  
montrés  
coopératifs,  
certes, mais leur  
connaissance de  
la Loi et de ses  
dispositions était  
assez limitée.



La Commission canadienne des droits de la personne vérifie la conformité à l'équité en matière d'emploi des ministères et organismes fédéraux et des employeurs du secteur privé assujettis à la réglementation fédérale. La Loi sur l'équité en matière d'emploi charge la Commission d'effectuer ces vérifications et de rendre compte des résultats au Parlement tous les ans. La coopération est essentielle, la Commission ne recourant qu'en dernier ressort aux mesures d'exécution.

## Commission canadienne des droits de la personne

### Les étapes de la vérification initiale

- ↳ L'employeur reçoit une lettre de notification lui annonçant la vérification. Un agent de vérification de la conformité prend ensuite contact avec lui, négocie un plan de vérification et lui envoie un questionnaire.
- ↳ En se servant des résultats du questionnaire, l'agent procède à une évaluation des documents pour déterminer la conformité aux douze exigences législatives figurant dans la Loi. L'agent effectue ensuite une visite sur place pour confirmer les conclusions et passer en revue les résultats préliminaires avec l'employeur.
- ↳ Si l'employeur est en conformité, l'agent rédige un rapport final de vérification. S'il ne l'est pas, l'agent établit un rapport provisoire faisant état des engagements nécessaires pour atteindre la conformité et fixant des délais pour avant atteindre douze mois pour respecter chaque engagement.
- ↳ L'agent et l'employeur négocient ensuite les engagements et les délais figurant dans le rapport. Lorsqu'il y a entente, l'employeur signe le rapport.

### Les étapes de la vérification de suivi

- ↳ L'employeur présente un rapport d'étape. Ensuite, une vérification de suivi a lieu pour déterminer s'il a respecté ses engagements.
- ↳ Si l'employeur est en conformité, l'agent rédige un rapport final de vérification. Par la suite, la Commission suit les rapports annuels de l'employeur. Elle peut entreprendre une nouvelle vérification si elle juge que ces rapports ne témoignent pas de progrès raisonnables.

### Quand la Commission donne-t-elle un ordre?

- ↳ Si l'employeur refuse de signer les engagements ou s'il ne fait pas le travail qui y est prévu, la Commission peut lui donner un « ordre ». L'ordre est une instruction officielle stipulant le travail à faire et les délais correspondants. L'employeur a l'occasion de prendre connaissance de la recommandation relative à l'ordre éventuel et de présenter des observations aux commissaires avant qu'ils ne prennent la décision de donner ou non l'ordre. Une vérification de suivi effectuée après l'expiration du délai fixé permet de déterminer si l'employeur s'est conforme à l'ordre reçu.

## Tribunal de l'équité en matière d'emploi

- ↳ Une fois que la Commission a donné un ordre, l'employeur peut demander à un tribunal de réexaminer l'affaire. La Commission peut également demander à un tribunal de rendre une ordonnance si l'employeur ne s'est pas conforme à l'ordre reçu.

## Cour fédérale du Canada

- ↳ La Cour peut procéder à un contrôle judiciaire de la décision de la Commission ou d'un tribunal.
- ↳ L'ordonnance d'un tribunal peut être enregistrée auprès de la Cour fédérale, ce qui lui donne la même force qu'une ordonnance de la Cour.

à première *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, que le Parlement avait adoptée en 1986, imposait aux sociétés d'État et aux employeurs du secteur privé sous réglementation fédérale d'élaborer des plans visant à assurer une représentation équitable des groupes désignés dans leur effectif. Les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles devaient être représentés selon leur disponibilité sur le marché du travail. La *Loi*, cependant, ne comportait aucun mécanisme de mise en œuvre.

La nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, qui est entrée en vigueur le 24 octobre 1996, est plus énergique : elle a établi les mêmes obligations de base concernant l'élaboration des programmes d'équité en matière d'emploi, mais elle a créé en même temps un processus de vérification de la conformité. En vertu de ses douze obligations législatives, les employeurs doivent analyser leur effectif, étudier leurs systèmes d'emploi, déterminer les obstacles et mettre en œuvre des plans d'action correctifs conçus pour leur permettre de réaliser des progrès raisonnables en vue d'une représentation équitable. De plus, la nouvelle loi désigne la Commission canadienne des droits de la personne comme organisme de contrôle chargé d'exécuter des vérifications de la conformité chez les employeurs des secteurs public et privé sous réglementation fédérale. Les employeurs disposaient d'un an pour se préparer aux vérifications. La Commission a donc commencé son travail de mise en œuvre en octobre 1997.

L'objectif global de la *Loi* est de réaliser une pleine représentation des quatre groupes désignés dans la population active sous réglementation fédérale. Les employeurs qui font une enquête sur leur effectif et procèdent à une analyse qui démontre une pleine représentation seront jugés en conformité avec la *Loi* s'ils maintiennent leur programme d'équité en emploi. Les employeurs dont l'effectif n'est pas représentatif peuvent néanmoins être déclarés en conformité s'ils effectuent tout le travail nécessaire en vertu de chacune des douze exigences

Commission connaissent bien les services offerts par d'autres organismes fédéraux, provinciaux et municipaux, compte tenu du fait que beaucoup d'appels portent sur des questions extérieures au champ de compétence de la Commission.

Chaque année, la Commission répond également à plus de 800 demandes de renseignements des médias et participe à une centaine d'interviews. Le site Internet de la Commission comporte maintenant une rubrique sous laquelle on trouve les communiqués et les documents d'information. Pour faciliter les recherches des journalistes, les organismes mentionnés dans les communiqués (comme le Tribunal canadien des droits de la personne) s'accompagnent souvent d'un lien hypertexte qui permet d'accéder directement à leur site Internet en cliquant sur leur nom.

La présidente tient beaucoup à s'entretenir régulièrement avec les comités de rédaction des journaux. C'est ainsi qu'elle a rencontré, l'automne, l'équipe du *Vancouver Sun* pour discuter des aspects du Traité

nisga'a relatifs aux droits de la personne.

En 1999, les médias se sont particulièrement intéressés à la parité salariale, par suite des nombreux développements survenus dans ce domaine pendant l'année. Ils ont également accordé de l'attention à l'intégration des femmes dans les Forces canadiennes, aux questions de

obligatoire.

La Commission rend ses publications accessibles sur des supports substitués : disquettes, audiocassettes et documents en braille et en gros caractères. Les documents présentant des renseignements sur les développements survenus au Canada et à l'étranger dans le domaine des droits de la personne, comme le *Rapport annuel et l'égalité*, bulletin d'information de la Commission, sont distribués sur des supports substitués, sur demande.

Commission  
publication  
11  
Le site  
document  
audio-cassettes et  
braille et en

Viêt-Nam, un membre de la commission sud-africaine sur l'égalité des sexes et des représentants du Conseil constitutionnel du Camboodge.

## Le maintien du réseau des droits de la personne

La Commission effectue une grande partie de son travail de promotion en partenariat avec ses homologues des provinces ainsi qu'avec des organismes et des groupes qui consacrent leurs efforts à un ou plusieurs aspects des droits de la personne.

Il convient de mentionner à cet égard un atelier sur les aspects juridiques du harcèlement en milieu de travail, organisé conjointement par le Bureau régional des Prairies et la Commission manitobaine des droits de la personne pour la Manitoba Association for a Respectful Workplace. De même, le Bureau régional de l'Ontario a collaboré avec la Commission ontarienne des droits de la personne pour réaliser un atelier sur le harcèlement et l'obligation d'adaptation, qui a été présenté à l'occasion d'une conférence sur la loi et l'éthique professionnelle dans un milieu de travail en évolution rapide, organisée par l'Institute for International Research.

La Commission est également membre de l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne, qui regroupe les organismes de droits de la personne au gouvernement fédéral, dans les provinces et les territoires. Cette association est le forum où les différentes commissions discutent de l'élaboration des politiques et des programmes, évaluent les développements survenus en matière de jurisprudence et échangent des renseignements sur les méthodes de gestion des plaintes, les activités de promotion et d'autres questions d'intérêt commun.

## Les activités courantes de promotion

Chaque année, la Commission répond à une cinquantaine de milliers de demandes de renseignements. L'immense majorité de ces demandes sont présentées au téléphone, mais la Commission reçoit également un certain nombre de demandes de renseignements et de publications sur son site Internet. Le personnel s'efforce de répondre aux demandes de téléphoniques dans un délai de 24 heures. Les agents d'information de la

La Commission  
grande partie de  
son travail de  
promotion et  
partenariat  
avec ses  
homologues des  
provinces ainsi  
qu'avec le  
Bureau de  
l'Ontario et  
les groupes  
des provinces  
et les  
efforts à un ou  
plusieurs  
aspects des  
droits de la  
personne.

L'intention des gestionnaires des bureaux de Citoyenneté et Immigration Canada un peu partout dans le pays.

Comme nous le mentionnons dans le chapitre sur l'équité en matière d'emploi, un tout petit nombre seulement des employeurs vérifiés en 1999 ont été jugés en conformité avec la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Il n'est donc pas surprenant que la demande d'ateliers sur l'équité en emploi pour les employeurs des secteurs public et privé soit demeurée élevée pendant toute l'année. Nous nous attendons d'ailleurs à ce que le nombre de ces ateliers augmente encore dans l'année qui vient.

### Les activités internationales

En 1995, la Commission a commencé à aider son pendant indonésien, Komnas Ham, à améliorer ses fonctions de recherche, d'enquête, de protection et de promotion. Depuis 1997, un conseiller canadien détaché par la Commission travaille pour Komnas Ham à Djakarta. Un plan de développement de l'organisation est maintenant en place, et la commission indonésienne a pu réaliser un certain nombre d'améliorations dans les domaines de la dotation, des procédures d'enquête et des systèmes informatiques.

L'année dernière, la présidente de la Commission a visité la Bolivie et le Pérou, ce qui a mené à la signature d'accords de coopération avec les deux pays prévoyant la prestation d'une aide technique. Par la suite, des employés et la présidente de l'organisme bolivien ont participé à des séminaires sur les droits de la personne que la Commission a organisés à leur intention, à Ottawa.

Au printemps, le secrétaire général a participé à une conférence tenue au Zimbabwe sous les auspices de la Commonwealth Human Rights Initiative. L'objet de cette conférence était de discuter des moyens de collaboration entre les pays membres pour assurer l'avancement des droits de la personne au sein du Commonwealth.

La Commission a également accueilli des visiteurs venus d'un certain nombre de pays, notamment des députés accompagnés de hauts fonctionnaires de l'Assemblée nationale du Kenya, le ministre de la Justice du Sri Lanka, des représentants de l'Assemblée nationale du

l'année dernière, la présidente de la Commission a visité la Bolivie et le Pérou, ce qui a mené à la signature d'accords de coopération avec les deux pays prévoyant la prestation d'une aide technique



décourageants dans l'ensemble, nous avons trouvé encourageantes les initiatives prises par les Forces pour affronter le problème, comme les plans de recrutement ciblés et l'établissement du Conseil sur la diversité de la Défense. Au début de 1999, le secrétaire général de la Commission, John Hucker, a été invité à prendre la parole devant des représentants haut gradés des Forces venant des différentes régions du pays, dans le cadre d'une conférence sur l'intégration des femmes et le renforcement de la diversité dans les Forces canadiennes. La Commission continuera à suivre de près les progrès accomplis dans ce domaine.

## La formation en droits de la personne

La diffusion d'information et l'organisation de séances de formation au sujet de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* constituent d'importants aspects du travail de promotion. Les employeurs s'adressent à la Commission pour obtenir des éclaircissements sur leurs obligations, demander conseil au moment d'élaborer des politiques et des programmes, et convenir de programmes de formation destinés à leurs cadres et à leurs employés. La formation est donnée par des membres du personnel de l'administration centrale d'Ottawa et des six bureaux régionaux de la Commission.

Au cours de l'année visée, l'information et les séances de formation de la Commission ont porté sur une vaste gamme de sujets et ont touché une multitude de publics. Il convient de mentionner à cet égard une ronde, dans la région de l'Atlantique, sur la diversité en milieu de travail et ses effets positifs sur les affaires; une séance d'information pour les conseillers en matière de harcèlement des Forces canadiennes à Québec; un exposé présenté aux gestionnaires ontariens des relations de travail de la Banque Nationale du Canada, dans le cadre du programme *Work On Track* de préparation à l'emploi des personnes ayant une déficience qui réintègrent la population active; des séances de formation à Winnipeg pour de jeunes Autochtones hors réserve entrant sur le marché du travail; des colloques pour les étudiants du Northern Alberta Institute of Technology; des exposés aux conseillers en emploi et aux superviseurs des bureaux de Développement des ressources humaines Canada en Colombie-Britannique; un colloque de formation pour les employeurs du Yukon; ainsi que des séances sur l'adaptation religieuse à

La formation  
est donnée aux  
des membres du  
personnel de  
l'administration

six bureaux  
régionaux de  
la Commission

orateurs. Par la suite, M. Koipillai a contribué à l'établissement d'une série annuelle de conférences sur les droits de la personne à l'Université de l'Alberta, pour commémorer la visite de l'archevêque Tutu. Le commissaire a également été invité par l'Université de Calgary à guider le travail de son nouvel institut de la diversité. Il a accepté des invitations au Kenya et au Népal pour collaborer avec des organisations de défense des droits de la personne dans ces pays.

La commissaire Anne Adams a prononcé un discours sur les problèmes de droits de la personne qui se posent au Canada devant le Montreal West Rotary Club, et un autre sur les droits économiques des femmes à l'occasion du Congrès sur la violence faite aux femmes, tenu à Toronto sous les auspices de l'UNESCO et du Réseau des femmes du sud de l'Ontario. M<sup>me</sup> Adams a également représenté la Commission à une réunion du Forum Asie-Pacifique des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme, tenue aux Philippines.

En sus de ses attributions comme membre de la Commission, Mary Mac Lennan a présidé pendant plusieurs années la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse. Son mandat, dans ce dernier organisme, ayant expiré en 1999, elle a pu consacrer plus de temps à ses nouvelles fonctions de coordonnatrice de l'équité à l'Université St. Francis Xavier et à ses travaux sur les aspects des nouvelles technologies génétiques et de reproduction relevant des droits de la personne. De plus, la commissaire Mac Lennan a souvent pris la parole au cours de manifestations et de discussions en comité axées sur les droits de la personne.

Le commissaire Kelly Russ a pris la parole à une conférence tenue à Vancouver sous les auspices du Committee for Racial Justice et portant sur le renforcement de la responsabilité en matière de valeurs et de droits humains. Il a également prononcé un discours devant l'Interfaith Association de la Colombie-Britannique.

Nous avons donné, dans notre rapport annuel de 1998, un compte rendu des mesures prises par les Forces canadiennes pour mettre en œuvre l'ordonnance de 1989, dans laquelle un tribunal des droits de la personne leur avait fixé un délai de dix ans pour réaliser la pleine intégration des femmes dans leurs rangs. Bien que les progrès aient été

La secrétaire  
général a pris la  
parole devant  
des représentants  
haut gradés des  
Forces venant  
des différentes  
régions du pays  
dans le cadre  
d'une conférence  
sur l'intégration  
des femmes et le  
renforcement de  
la diversité

Les six autres membres de la Commission ont également eu un calendrier chargé, participant à une multitude d'événements un peu partout au pays. Nous vous présentons ci-dessous quelques exemples de leurs activités.

La commissaire Phyllis Gordon a représenté la Commission aux cérémonies organisées à l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire du Mois de l'histoire des Noirs en Ontario. Elle a participé à la marche *Spread the Seeds of Rhythm* organisée à Toronto au cours de l'automne et a prononcé une allocution commémorant la proclamation de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* devant le North Halton Cultural Awareness Council. Le commissaire Yvonne Henteloff de Winnipeg est bien connu au Canada pour son action en faveur des personnes handicapées. En 1999, il a aidé à établir au Manitoba la First Nations Disabilities Association, qui est en train de mettre sur pied une organisation centrale chargée de coordonner, à l'échelle provinciale et locale, les services dispensés aux Autochtones ayant une déficience.

Au début de l'année, M. Henteloff a fait office, pendant plusieurs semaines, de consultant auprès de la commission des droits de l'homme de la Bolivie, ce qui a préparé la voie à l'accord conclu entre les commissions bolivienne et canadienne, que nous mentionnons plus loin. Au cours de l'automne, il a présenté un document sur le traitement des enfants ayant des besoins spéciaux par le système judiciaire canadien à une conférence, organisée à Ottawa, sur les enfants qui risquent d'avoir des démêlés avec la justice.

Pour le commissaire Henteloff, l'un des événements marquants de l'année a été de recevoir le prix d'excellence de l'Association canadienne des troubles d'apprentissage pour l'ensemble de ses réalisations, en témoignage de ses trente années de travail au service des personnes ayant une déficience.

Le commissaire Robinson Koipillai s'occupe depuis des années de la Canadian Multicultural Education Foundation et de l'Alberta Council for Global Cooperation. En 1998, il a participé à l'organisation, à Edmonton, d'une importante conférence internationale sur les droits de la personne, où l'archevêque Desmond Tutu était l'un des principaux

entretenue avec un grand nombre de représentants de groupes communautaires et de défense de droits. En voici quelques exemples.

Au début de l'année, elle a marqué la Journée internationale de la femme par un discours au seul hôpital pour anciens combattants qui subsiste au Canada, l'Hôpital Sainte-Anne, à Sainte-Anne-de-Bellevue (Québec). Comme 1999 était l'Année internationale des personnes âgées, elle a parlé des effets du vieillissement de la population sur beaucoup de femmes de la génération intermédiaire, qui ont la double responsabilité d'élever leurs propres enfants et de soigner des parents âgés. À Calgary, dans un discours sur l'égalité des sexes devant la loi, elle a évoqué l'affaire « personne » et souligné l'apport de ses cinq célèbres protagonistes.

Au cours de l'été, la présidente a été invitée pour la deuxième fois à prendre la parole à la cérémonie de remise des diplômes aux officiers du Collège des Forces canadiennes. M<sup>me</sup> Falardeau-Kamsay a parlé des droits de la personne, en général, et de l'intégration des femmes dans les Forces, en particulier, sujets qui font maintenant partie du programme d'études permanent du Collège. Plus tard dans l'année, elle a été invitée par les Forces canadiennes à débattre une question connexe, la prévention du harcèlement en milieu de travail.

Au cours de l'automne, la présidente a prononcé un discours devant la Conférence 1999 sur les relations de travail, qui avait pour thème les droits de la personne en milieu de travail. Son exposé a porté sur l'équité en matière d'emploi, la parité salariale, le harcèlement sexuel et les mesures d'adaptation. Également pendant l'automne, M<sup>me</sup> Falardeau-Kamsay a reçu un prix de l'Association canadienne pour l'intégration communautaire, en reconnaissance de son leadership dans la promotion et la défense des droits des personnes ayant une déficience.

La présidente juge prioritaire d'entretenir des relations étroites avec les groupes qui s'intéressent aux droits de la personne au pays. Vers la fin de l'année, elle a collaboré étroitement avec son homologue Mary-Woo Sims de la Colombie-Britannique à des rencontres avec des organismes autochtones, multiculturels et autres sur les droits de la personne dans cette province.

La présidente  
a parlé des effets  
multidimensionnels  
de la violence  
sur beaucoup  
de femmes  
et de la violence  
inter-générationnelle  
qui ont  
la double  
responsabilité  
de la personne,  
en général,  
et de l'intégration  
des femmes dans  
les Forces  
canadiennes à  
débattre une  
question connexe,  
la  
prévention du  
harcèlement en  
milieu de travail.

comme nous l'avons expliqué dans des chapitres précédents du rapport, au cours de la dernière année, la Commission a surtout concentré son attention sur son rôle de protection et mis en train une série de projets destinés à améliorer le traitement des plaintes. Pour ce faire, elle a dû réaffecter les ressources déjà limitées dont elle dispose et réduire les efforts déployés dans d'autres secteurs de programme.

Malgré ces contraintes, la Commission a fait du travail de promotion dans trois domaines prioritaires : transmettre ses messages clés à des auditoires cibles, organiser des séances de formation à l'intention d'employeurs publics et privés sous réglementation fédérale et maintenir les réseaux et les partenariats établis dans le domaine des droits de la personne. Sur la scène internationale, la Commission a également continué à faire profiter de son expérience et de son expertise, quoique d'une façon limitée, les pays cherchant à créer ou à renforcer leurs institutions de protection des droits de la personne.

### Faire passer les messages clés

Depuis sa création, la Commission fournit de l'information et réalise des programmes de sensibilisation publique en matière de droits de la personne. De plus, elle se tient à la disposition des employeurs, des fournisseurs de services et des groupes communautaires désireux d'en apprendre davantage sur la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. En 1999, comme par les années précédentes, la Commission a reçu de nombreuses invitations lui demandant de présenter des exposés sur des questions liées à la discrimination et à l'équité en matière d'emploi.

La présidente, Michèle Falardeau-Ramsay, a eu un calendrier chargé de discours et d'allocutions. En 1999, elle a prononcé plus de 25 discours et s'est



Il est également intéressant de noter, en ce qui concerne les résultats, la hausse du nombre de plaintes réglées, qui reflète les premiers succès du projet pilote de médiation, et le pourcentage supérieur de cas renvoyés au Tribunal canadien des droits de la personne. De fait, en 1999, la Commission a renvoyé 52 plaintes au Tribunal, soit plus du double du nombre enregistré au cours de chacune des deux années précédentes. Près de la moitié de ces cas (24) consistaient en des plaintes de discrimination sexuelle, et douze de ces dernières comportaient des allégations de harcèlement sexuel.

Tableau 5			
Nombre de cas où la Commission a rendu une décision			
1999	1998	1997	1996
1 039	656	808	1 024

Les autres motifs de discrimination sont beaucoup moins fréquents. Ensemble, ils sont à l'origine de 19 % des plaintes. Il n'y a pas de changements sensibles à signaler dans la répartition des plaintes au cours des quatre dernières années, sauf en ce qui concerne les plaintes fondées sur l'âge. La fluctuation du nombre de ces plaintes peut cependant s'expliquer par le fait que la Commission a eu tendance à recevoir plus de groupes de plaintes basées sur ce motif que sur tout autre. Les groupes de plaintes fondées sur l'âge reçues dans le passé contestaient les limites d'âge qu'imposent certains régimes de pension ou l'admissibilité aux indemnités de départ.

## Résultats : les dossiers fermés en 1999

En 1999, la Commission a mené à terme 1 790 dossiers de plainte (tableau 4).

La répartition des résultats tend à varier quelque peu d'une année à l'autre, mais les chiffres des quatre dernières années ne révèlent pas de tendances ou de changements significatifs, à l'exception d'une hausse sensible du nombre de cas soumis à la conciliation. En 1999, la Commission a décidé de nommer un conciliateur dans 242 cas, soit 83 de plus qu'en 1998. Cette augmentation est en partie attribuable au fait que les commissaires ont examiné un nombre élevé de cas en 1999 (tableau 5) par suite de la mise en œuvre du projet de réduction de l'arrière et de la modification du calendrier de réunions dont nous avons parlé plus haut. Pour faire face à cette importante hausse du nombre des cas de conciliation, la Commission a procédé à une réaffectation partielle de ses ressources internes et mis en vigueur de nouvelles normes de conciliation et de nouvelles procédures de contrôle.

- 1 Plaintes réglées avant ou pendant l'enquête, par voie de médiation ou de conciliation.
- 2 Plaintes que la Commission a décidé de ne pas instruire parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après l'acte discriminatoire présumé ou qu'elles étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.
- 3 Plaintes retirées ou abandonnées par les plaignants, ou démentées sans suite parce qu'elles n'étaient pas dû ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.
- 4 Documents fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant ne soumettait pas pour preuve ou démontre que l'acte discriminatoire présumé et un motif de distinction illicite.

Tableau 4		Bilan des plaintes de 1996 à 1999									
		1999		1998		1997		1996			
		Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%		
Plaintes réglées <sup>1</sup>		213	12	189	11	217	10	325	14		
Autres voies de recours		174	9	297	17	301	14	327	15		
Renvoi à la conciliation		242	14	83	5	120	6	110	5		
Renvoi à un tribunal		52	3	22	1	24	1	9	0		
Plaintes irrecevables <sup>2</sup>		44	2	23	1	28	1	18	1		
Plaintes rejetées		243	14	192	11	221	10	245	11		
Aucune autre procédure <sup>3</sup>		109	6	129	7	147	7	198	9		
Plaintes sans suite <sup>4</sup>		713	40	824	47	1 087	51	989	45		
Total		1 790	100	1 759	100	2 145	100	2 221	100		

La répartition des plaintes est demeurée relativement constante au cours des quatre dernières années. Une fois de plus en 1999, la déficience a été le motif le plus souvent cité. La discrimination fondée sur la déficience a été alléguée dans 600 cas, ou 34 % des plaintes, soit un peu plus souvent que par les années précédentes.

Le sexe demeure, lui aussi, un motif souvent invoqué par les plaignants. En 1999, la discrimination sexuelle a constitué la base de 325 cas représentant 18 % de l'ensemble des plaintes reçues.

Les plaignants qui allèguent la « discrimination raciale » citent généralement comme motifs la race, la couleur et l'origine nationale ou ethnique qui, ensemble, représentaient 508 cas ou 29 % de l'ensemble des plaintes reçues. Encore là, il s'agit d'une légère augmentation par rapport aux années précédentes.

Il y a une légère augmentation des plaintes alléguant la discrimination raciale par rapport aux années précédentes

réalisations et à préciser les domaines nécessitant d'autres améliorations. Les analyses sont transmises tant aux employeurs qu'aux plaignants ayant soulevé le problème à l'origine. Les groupes les plus importants à cet égard sont l'Assemblée des chefs du Manitoba et le DPEHRC (Disabled Persons Employment Equity Human Rights Group).

### Les types de discrimination : plaintes reçues en 1999

Comme nous l'avons déjà mentionné, la Commission a reçu en 1999 un total de 1 430 plaintes, dont 666 étaient signées et nécessitaient une enquête (ou une médiation) et une décision de la part des commissaires à l'issue du processus. Le tableau 3 montre à quelle fréquence les plaignants ont mentionné chacun des onze motifs de distinction illicite. Il convient de noter que le nombre de motifs invoqués dépasse le nombre total de plaintes parce que chacune peut être fondée sur plus d'un motif de discrimination.

**Tableau 3**  
Ventilation des plaintes par motif de distinction illicite, de 1996 à 1999

	1999		1998		1997		1996	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Déficience	600	34	597	27	645	26	685	30
Sexe	325	18	415	19	407	17	461	20
Race ou couleur	258	15	312	15	339	14	358	15
Origine nationale ou ethnique	250	14	252	11	305	12	276	12
Âge	134	8	321	14	453	18	159	7
État matrimonial ou situation de famille	129	7	186	9	199	8	221	10
Orientation sexuelle	42	2	75	3	70	3	99	4
Religion	30	2	48	2	55	2	47	2
État de personne gracée	7	0	6	0	6	0	8	0
Représailles	6	0	3	0	4	0	1	0
Total	1 781	100	2 215	100	2 483	100	2 315	100

Il convient de noter que le nombre de motifs invoqués dépasse le nombre total de plaintes parce que chacune peut être fondée sur plus d'un motif de discrimination.

En 1999, la médiation a été offerte aux parties dans 227 plaintes. Elle a été refusée dans 86 cas, a été menée à terme dans 103 autres et était encore incomplète en fin d'année dans 38 autres cas. Sur les 103 médiations terminées, 62 ont atteint le stade du règlement. Ces chiffres sont encourageants. Dans sa première année, le service de médiation a donc enregistré un taux de succès de 60 %.

Le projet pilote de médiation prendra fin dans le courant de l'année 2000, et la Commission décidera s'il y a lieu de maintenir ou non la médiation dans le cadre du processus de traitement des plaintes. Pour mesurer le succès du projet, la Commission tiendra compte des facteurs suivants :

- 1) La clientèle de la Commission est-elle plus satisfaite du processus de traitement des plaintes grâce à la médiation?
- 2) En réduisant le nombre de cas exigeant une enquête, la médiation réduira-t-elle le temps total nécessaire pour traiter les plaintes?
- 3) Enfin, la médiation réduit-elle le coût total de traitement des plaintes de la Commission?

### Le suivi des règlements relatifs à l'équité en emploi

La Commission surveille également les programmes d'équité en matière d'emploi mis en œuvre par une quarantaine d'employeurs par suite du règlement de plaintes ou d'ordonnances de tribunaux. Cette fonction de suivi découle de plaintes déposées en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* avant que des responsabilités de vérification ne soient confiées à la Commission conformément à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

Les mesures imposées dans le cadre de règlements peuvent comprendre la prestation de services directs aux membres des groupes sous-représentés, l'organisation de cours de sensibilisation, la révision des méthodes de recrutement et de sélection pour les débarrasser de subtils préjugés, la consultation d'organismes communautaires et la fixation d'objectifs numériques. Le rôle de la Commission consiste à examiner les rapports d'étape présentés par les employeurs en cause, à analyser leurs

La Commission  
surveille  
généralement les  
programmes  
d'équité en  
matière d'emploi  
mis en œuvre  
par une  
quarantaine  
d'employeurs par  
suite du  
règlement de  
plaintes ou  
d'ordonnances de  
tribunaux



des affaires une fois l'enquête terminée. Dans le passé, les commissaires se réunissaient une fois par mois, avec des interruptions en janvier et pendant l'été. En 1999, les réunions se sont poursuivies en été, et un plus grand nombre de réunions à deux ou trois commissaires ont été tenues. Il a été ainsi possible de présenter aux commissaires, pour décision, quelque 500 plaintes plusieurs mois plus tôt qu'on n'aurait pu le faire si l'ancien calendrier de réunions avait été maintenu.

## Le projet pilote de médiation

Les cours de justice, les tribunaux administratifs et les organismes de réglementation envisagent de plus en plus la médiation comme moyen de substituer aux enquêtes et aux procès. En 1998, la Commission a examiné la possibilité de mettre un service de médiation aux premiers stades de son processus de traitement des plaintes, et a pris la décision de commencer à offrir ce service aux plaignants et aux mis en cause sur une base expérimentale.

Contrairement à la conciliation, qui fait suite à l'enquête et qui n'est tentée que si on dispose d'éléments de preuve établissant la discrimination, la médiation est un processus facultatif qui est offert aux plaignants et aux mis en cause avant l'ouverture d'une enquête. Dès la signature d'un formulaire de plainte, le personnel de la Commission détermine si la plainte peut être avantageusement renvoyée à la médiation. Dans la plupart des cas, la médiation est une option valable. Cependant, il peut être préférable de mener une enquête pour examiner à fond les tenants et les aboutissants d'une plainte.

Si la plainte se prête à la médiation, on demande aux parties si elles souhaitent y participer. Si l'une d'elles refuse, la plainte est confiée à un enquêteur suivant la procédure normale. Si les deux parties acceptent, le dossier est transmis à un médiateur, qui organise le plus tôt possible une réunion avec les deux parties. En cas de succès, c'est-à-dire si les parties réussissent à s'entendre, le médiateur renvoie l'affaire à la Commission en recommandant que l'affaire soit classée. En cas d'échec, la plainte est renvoyée au service des enquêtes, où elle suit son cours normal.

La médiation

est un processus

facultatif, offert

avant

l'ouverture

d'une enquête

aux mis en cause

et aux plaignants

avant

l'ouverture

Des modifications ont également été apportées en 1999 au calendrier des réunions de la Commission, afin d'accélérer le processus d'examen

commissaires pour décision.

Vers la fin de l'automne 1998, la Commission a mis sur pied un groupe spécial composé d'employés de toutes les directions générales et de tous les bureaux régionaux pour liquider 600 des plus vieilles plaintes à l'étude. À la fin de 1999, 90 % de ces cas avaient été soumis aux

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction du rapport, la Commission s'est engagée à réaliser en deux ans un plan de renouvellement destiné à améliorer ses services au public. Beaucoup d'aspects de ce plan se rattachent directement au processus de traitement des plaintes et aux efforts déployés pour en accroître l'efficacité. C'est ainsi qu'au cours de la dernière année la Commission a donné le coup d'envoi à diverses initiatives visant à gérer plus efficacement la charge de travail et à rationaliser le traitement des plaintes.

## Amélioration du processus

La Commission peut également approuver un règlement convenu entre les parties, décider de ne donner aucune autre suite à des plaintes autrement réglées ou mettre une affaire en suspens en attendant le résultat d'affaires semblables examinées par des tribunaux ou des cours de justice.

La Commission nomme un conciliateur si la preuve réunie était les allégations de discrimination du plaignant. Le conciliateur est chargé d'aider les parties à régler leur différend et de rendre compte à la Commission du résultat de ses efforts. Si la conciliation réussit et qu'un accord soit conclu entre les parties, les commissaires sont appelés à en approuver les dispositions. Autrement, l'affaire revient devant la Commission, qui détermine s'il convient de la renvoyer au Tribunal. Les plaintes sont renvoyées au Tribunal si la Commission croit qu'il y a suffisamment de preuves pour justifier un complètement d'enquête et qu'elle a été incapable d'aider les parties à s'entendre à l'amiable. Les plaintes instruites par le Tribunal peuvent, après décision, faire l'objet d'un contrôle judiciaire de la Cour fédérale.

La Commission  
s'est engagée à  
réaliser un plan de  
renouvellement  
destiné à  
améliorer ses  
services au  
public

des parties, et prennent une décision quant aux suites à donner à la plainte.

Selon les éléments de preuve qui leur sont présentés, les commissaires peuvent soit rejeter la plainte, soit nommer un conciliateur pour essayer d'en arriver à un règlement, ou encore demander au Tribunal canadien des droits de la personne d'instruire la plainte.

Le Tribunal canadien des droits de la personne est un organisme distinct ayant le pouvoir de convoquer des témoins et de prendre des témoignages sous serment. Il peut, s'il conclut à la discrimination, ordonner à un employeur ou à un fournisseur de services d'accorder au plaignant une réparation appropriée. Cette réparation peut comprendre une indemnité pour préjudice moral et des dédommagements pour la perte d'un emploi, d'une promotion ou d'autres occasions.

Tableau 2  
Ventilation des plaintes déposées par province ou territoire, de 1996 à 1999

	1999			1998			1997			1996		
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Terre-Neuve	30	2	46	3	20	1	50	3	31	2	125	7
Ile-du-Prince-Édouard	15	1	92	5	19	1	31	2	7		125	7
Nouvelle-Écosse	85	6	95	5	121	8	56	3	14		125	7
Nouveau-Brunswick	61	4	62	3	50	3	56	3	14		125	7
Québec	255	18	261	15	202	13	256	14	14		125	7
Ontario	533	37	579	33	525	34	647	36	14		125	7
Manitoba	95	7	162	9	140	9	84	5	14		125	7
Saskatchewan	69	5	78	4	97	7	69	4	14		125	7
Alberta, T. N.-O., et Nunavut	91	6	86	5	88	6	128	7	14		125	7
Colombie-Britannique et Yukon	196	14	315	18	265	18	353	19	14		125	7
<b>Total</b>	<b>1 430</b>	<b>100</b>	<b>1 776</b>	<b>100</b>	<b>1 527</b>	<b>100</b>	<b>1 799</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		<b>1 799</b>	<b>100</b>

*Le nombre de plaintes en provenance des diverses régions du pays varie quelque peu d'une année à l'autre. Il n'est cependant pas étonnant de constater que la majorité des plaintes viennent des trois plus grandes provinces du pays, l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique.*

Au reçu d'une plainte, le personnel de la Commission peut encourager son auteur à se prévaloir d'autres recours, comme une procédure de règlement des griefs ou d'autres mécanismes prévus par diverses lois. Il est également possible, si l'affaire est relativement simple, que le personnel tente de la régler rapidement en prenant directement contact avec l'employeur ou le fournisseur de services.

Si, après discussion de la situation avec un agent, le plaignant souhaite aller plus loin, les employés de la Commission l'aident à exprimer par écrit ses allégations de discrimination. En 1999, 566 plaintes de ce genre ont été déposées au total. Un exemplaire du formulaire de plainte est alors envoyé au mis en cause (c'est-à-dire l'employeur ou le fournisseur de services faisant l'objet de la plainte). À ce stade, dans le cadre d'une nouvelle procédure que nous décrivons plus loin, les parties sont invitées à tenter de régler la plainte par

voie de médiation. Si la médiation est impossible dans un cas particulier, ou encore si elle échoue, la plainte est transmise à un enquêteur, qui est alors chargé de réunir les faits. Tout au long de l'enquête, les parties peuvent engager ou rouvrir des discussions visant à parvenir à un règlement.

Une fois l'enquête terminée, l'enquêteur rédige un rapport qu'il communique au plaignant et au mis en cause. Les deux parties sont alors invitées à présenter des observations. Si, à cette étape, l'une d'elles avance de nouveaux faits ou de nouveaux arguments juridiques, les observations des deux doivent faire l'objet d'une divulgation réciproque, et un complément d'enquête peut être jugé nécessaire. L'affaire est ensuite présentée aux commissaires, qui examinent les éléments de preuve réunis par l'enquêteur et les observations reçues

Il est également possible, si l'affaire est relativement simple, que le personnel tente de la régler rapidement en prenant directement contact avec l'employeur ou le fournisseur de services.

L'expression « demande de renseignements » s'entend de toute prise de contact avec la Commission faite par une personne, un groupe ou un organisme désirant obtenir de l'information ou signaler une situation ou une préoccupation.

1999	49 737
1998	55 398
1997	47 200
1996	46 796
1995	36 574
1994	40 112
1993	46 292
1992	52 170
1991	52 284
1990	52 792

Tableau 1  
Demandes de renseignements reçues au cours des dix dernières années

## Le processus de protection des droits de la personne

### Commission canadienne des droits de la personne

*Lorsque la Commission reçoit une demande de règlement*

- Les employés donnent des renseignements aux personnes qui prennent contact avec la Commission.
- Les employés peuvent renvoyer ces personnes à un autre organisme si le problème exposé ne relève pas de la compétence de la Commission.

#### *Lorsque la Commission accepte une plainte*

- S'il y a lieu, les agents renvoient les plaignants à d'autres voies de recours (comme le processus interne de traitement des plaintes d'un employeur ou la procédure de grief d'un syndicat).
- Les agents essaient, dans la mesure du possible, d'agir en médiateurs entre le plaignant et le mis en cause.
- Les agents mènent une enquête officielle sur les allégations du plaignant en prévision d'une décision des commissaires sur la plainte.

#### *Lorsque les commissaires rendent une décision*

- Les commissaires peuvent approuver un règlement entre le plaignant et le mis en cause.
- Ils peuvent nommer un conciliateur.
- Ils peuvent renvoyer une plainte au Tribunal canadien des droits de la personne.
- Ils peuvent rejeter une plainte ou ne lui donner aucune suite s'il n'a pas été possible d'établir un lien entre l'acte allégué et un motif de discrimination illicite.

### Tribunal canadien des droits de la personne

- Un membre du Tribunal peut agir en médiateur entre le plaignant et l'intimé.
- Une formation du Tribunal peut procéder à l'audition de la plainte.
- Elle peut alors rendre une décision et des ordonnances exécutoires au sujet de la plainte.

### Cour fédérale du Canada

- La Cour fédérale peut procéder au contrôle judiciaire d'une décision des commissaires.
- La Cour peut également faire un contrôle judiciaire d'une décision ou d'une ordonnance rendue par le Tribunal canadien des droits de la personne.



## La protection des droits de la personne

En vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la Commission a la double responsabilité de promouvoir et de protéger les droits de la personne au Canada. Dans ce dernier rôle, elle reçoit, examine et tente de régler les plaintes de discrimination fondées sur les onze motifs de distinction illicite énumérés dans la *Loi*. Cette dernière a pour objet à cet égard d'assurer une réparation aux personnes victimes de discrimination et de contribuer à la modification des politiques et pratiques susceptibles de se répéter sur beaucoup de gens.

### Le processus de traitement des plaintes

La Commission reçoit chaque année quelque 50 000 demandes de renseignements, tant à l'administration centrale d'Ottawa qu'à ses six bureaux régionaux. En 1999, elle en a reçu 49 737 (tableau 1). La plupart des demandes de renseignements portent sur des questions qui ne relèvent pas de la compétence de la Commission. Dans ces cas, le personnel suggère normalement d'autres voies de recours dont pourrait se prévaloir l'intéressé pour obtenir réponse à ses questions.

Si l'affaire s'inscrit dans le champ de compétence de la Commission, c'est-à-dire si l'intéressé affirme avoir fait l'objet de discrimination en matière d'emploi ou de prestation de services sur la base d'un ou de plusieurs des onze motifs de distinction illicite mentionnés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, un employé prend note des préoccupations particulières de la personne et lui explique le fonctionnement du processus de traitement des plaintes (voir page 53).

En 1999, la Commission a reçu 1 430 plaintes, ce qui est un peu moins que la moyenne des dernières années (tableau 2).

Dans un autre cas, le poste qu'un homme de 54 ans occupait dans une banque a été aboli. Il avait plus d'ancienneté que ses collègues plus jeunes et avait toujours fait l'objet d'évaluations de rendement positives. Après avoir aboli son poste, la banque a engagé deux personnes pour remplir ses fonctions. La plainte a été réglée par voie de conciliation, et une indemnité financière a été versée au plaignant.

Ces cas, qui sont représentatifs de nombreux autres dont la Commission a été saisie, soulignent combien il est important, en vertu de la législation sur les droits de la personne, de juger les travailleurs d'après leur rendement et non leur âge. 🍂

Âge : Bilan des plaintes en 1999		
Plaintes réglées <sup>1</sup>	Nombre	Pourcentage
Plaintes réglées <sup>1</sup>	10	5
Autres voies de recours	11	6
Renvoi à la conciliation	10	5
Renvoi à un tribunal	5	2
Plaintes irrecevables <sup>2</sup>	6	3
Plaintes rejetées	27	14
Aucune autre procédure <sup>3</sup>	11	6
Plaintes sans suite <sup>4</sup>	117	59
<b>Total</b>	<b>197</b>	<b>100</b>

1. Plaintes réglées avant ou pendant l'enquête, par voie de médiation ou de conciliation.
2. Plaintes que la Commission a décidé de ne pas instruire parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après l'acte discriminatoire présumé ou qu'elles étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.
3. Plaintes retirées ou abandonnées par les plaignants, ou demeurées sans suite parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.
4. Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant ne soumettait pas pour suivre sa démarche ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre l'acte discriminatoire présumé et un motif de distinction illicite.

particuliers auxquels sont toujours confrontés les enfants des groupes défavorisés, comme les Autochtones, en ce qui concerne leur droit au logement et à l'éducation.

## Les plaintes

En 1999, la Commission a mené à terme l'examen de 197 plaintes de discrimination fondée sur l'âge. Sur ce nombre, 10 cas ont été réglés par voie de médiation ou de conciliation, ou en cours d'enquête. La Commission a rejeté 27 plaintes pour insuffisance de preuves, nommé un conciliateur dans 10 cas et renvoyé 5 affaires au Tribunal canadien des droits de la personne.

La plupart des plaintes portaient sur des questions liées à l'emploi. Dans beaucoup de cas, il était clair que l'employeur avait accepté certains préjugés quant aux compétences des travailleurs âgés. Par exemple, un des cas réglés pendant l'année à l'étude concernait un homme de 60 ans qui avait postulé un emploi de directeur dans une grande société privée. Le candidat retenu, qui était beaucoup plus jeune, ne satisfaisait pas aux exigences minimales du poste. Et, même si le plaignant n'avait pas été convoqué à une entrevue pour l'emploi, on lui a répondu, lorsqu'il a demandé pourquoi sa demande avait été rejetée, qu'il manquait de « créativité ».

Dans beaucoup  
de cas,  
il était  
clair que  
l'employeur  
avait accepté  
certaines  
préjugés  
quant aux  
compétences des  
travailleurs âgés.

Le Comité a  
exprimé sa  
préoccupation  
face au  
problème de  
sécurité  
chez les enfants

En se basant sur les seuils de faible revenu de Statistique Canada pour déterminer les familles les plus pauvres, Campagne 2000 brosse un tableau peu optimiste de la situation. En 1989, un enfant sur sept était considéré comme pauvre mais, en 1997, un sur cinq l'était. Le rapport annuel note que les familles pauvres sombrent de plus en plus profondément dans la pauvreté pendant que l'écart entre leur revenu et celui des familles aisées semble s'élargir.

De toute évidence, la volonté exprimée par le Parlement en 1989 ne s'est pas concrétisée. En effet, si le Canada s'est classé premier en 1999 parmi les pays où il fait bon vivre d'après l'Indice de développement humain des Nations Unies, il était neuvième la même année d'après l'Indice de pauvreté humaine des Nations Unies, qui classe les pays d'après la façon dont ils traitent leurs pauvres.

Nouvelle plus réjouissante, la *Convention relative aux droits de l'enfant*, dont on a souligné le dixième anniversaire en 1999, demeure l'instrument international de défense des droits de la personne le plus largement adopté dans le monde. Elle est maintenant ratifiée par tous les pays de la planète, sauf la Somalie et les États-Unis. Le Canada a toujours appuyé cette convention et a été l'un des tout premiers pays à la signer.

Les pays qui ratifient la *Convention* acceptent de présenter des rapports tous les cinq ans au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, pour rendre compte de leurs efforts dans ce domaine. Le Comité examine les rapports présentés par chacun, puis publie des observations et des recommandations.

Le Canada a présenté un seul rapport, qui remonte à juin 1994. En juin de l'année suivante, le Comité des droits de l'enfant a publié ses observations, dans lesquelles il loue le Canada d'avoir renforcé les droits de la personne en général, et les droits de l'enfant en particulier, grâce à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à l'adoption de mesures législatives visant les droits de l'enfant. En même temps, le Comité a exprimé sa préoccupation face au problème de pauvreté qui se faisait jour chez les enfants, surtout parmi les groupes vulnérables. Tout en reconnaissant les mesures déjà prises, le Comité a relevé les problèmes

## Pauvreté et droits des enfants

pas vraiment partie des compétences de ses membres les plus âgés qui, trop souvent, sont jugés plus d'après leur âge que d'après leurs compétences.

Dans un chapitre traitant du travail et de la retraite, le Conseil préconise de trouver des moyens de maintenir les travailleurs âgés dans la population active aussi longtemps qu'ils peuvent et veulent y rester. Il propose, lorsque des mises à pied sont nécessaires, que tous les travailleurs aient la possibilité, indépendamment de leur âge, de participer aux programmes de formation et de création d'emplois. Il incite en outre les employeurs à élaborer des politiques reconnaissant les responsabilités familiales des employés ayant des personnes âgées à charge.

Le Canada n'est pas seul à prendre conscience de ces problèmes. Une conférence sur la valorisation des travailleurs âgés organisée par la commission des droits de l'homme de la Nouvelle-Zélande a noté que le maintien en emploi des travailleurs âgés productifs non seulement aurait des avantages économiques sensibles, mais constituerait aussi une contribution sociale non négligeable. De même, une étude britannique, *A Profit Warning: Macroeconomic Costs of Ageism*, aboutit à la conclusion qu'à moins de recruter et de former des travailleurs âgés, nous courons le risque de connaître des pénuries de main-d'œuvre sur le marché du travail.

En général, avec le vieillissement de la population, l'industrie connaîtra probablement un resserrement du marché du travail qui donnera une importance accrue aux travailleurs âgés. Pour éviter les pénuries de main-d'œuvre, les employeurs devront élaborer des stratégies assurant le maintien en emploi et le recyclage de ces travailleurs.

En 1989, la Chambre des communes adoptait à l'unanimité une résolution par laquelle elle s'engageait à « réaliser l'objectif d'éliminer la pauvreté chez les enfants du Canada d'ici l'an 2000 ». En 1999, Campagne 2000, coalition de groupes communautaires établie pour suivre les progrès réalisés à cet égard, a publié son rapport annuel intitulé *La pauvreté des enfants au Canada*.

Le Conseil  
préconise de  
trouver des  
moyens de  
maintenir les  
travailleurs  
âgés dans la  
population  
active aussi  
longtemps qu'ils  
peuvent et  
veulent y rester




a discrimination fondée sur l'âge demeure une réalité pour beaucoup de Canadiens, jeunes et âgés. En 1999, les Nations Unies ont reconnu de différentes façons les difficultés que doivent affronter les deux groupes. D'abord, elles ont déclaré 1999 Année internationale des personnes âgées, afin de célébrer la contribution des aînés à la société et de mettre en lumière les enjeux liés au vieillissement de la population. Ensuite, les Nations Unies ont tenu à marquer le dixième anniversaire de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. En vertu de la *Convention*, les États signataires doivent notamment prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les enfants contre toute forme d'exploitation économique ou autre et toute forme de discrimination, et pour veiller à ce que les enfants ayant des déficiences mentales ou physiques puissent mener « une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation active à la vie de la collectivité ».

### Le vieillissement de la population canadienne

Le Canada a un taux de vieillissement de la population qui compte parmi les plus élevés du monde. D'après les prévisions, nous aurons d'ici 2020 autant de personnes de plus de 65 ans que nous avons d'enfants. À mesure que notre population avancera en âge, la demande de soins palliatifs, de médicaments, de programmes de promotion de la santé et d'autres services augmentera. Les transports en commun et les logements devront être plus accessibles, et d'importants investissements seront nécessaires dans le secteur des services de soutien à domicile.

Pendant l'année à l'étude, le Conseil consultatif national sur le troisième âge a examiné quelques-unes de ces questions dans son rapport intitulé *1999 et après : Les défis d'une société canadienne vieillissante*. Le rapport note que la société ne tire

établissant que les minorités visibles étaient sous-représentées dans les postes de direction à Santé Canada. Conformément à une décision que la Cour d'appel fédérale a confirmée en janvier 1999, la plainte a été renvoyée au tribunal pour une nouvelle audition. 

La race, la religion et l'origine ethnique : Bilan des plaintes en 1999

Race		Origine nationale		Religion		Total	
ou couleur		ou ethnique					
Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Plaintes réglées <sup>1</sup>	13	7	15	9	6	23	34
Autres voies de recours	22	11	18	11	2	7	42
Renvoi à la conciliation	24	12	15	9	1	4	40
Renvoi à un tribunal	5	3	6	4	0	0	11
Plaintes irrecevables <sup>2</sup>	8	4	1	1	0	0	9
Plaintes rejetées	29	15	22	13	4	16	55
Aucune autre procédure <sup>3</sup>	12	6	11	7	0	0	23
Plaintes sans suite <sup>4</sup>	81	42	75	46	13	50	169
Total	194	100	163	100	26	100	383
1 Plaintes réglées avant ou pendant l'enquête, par voie de médiation ou de conciliation.		2 Plaintes que la Commission a décidé de ne pas instruire parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après l'acte discriminatoire présumé ou qu'elles étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.		3 Plaintes rejetées ou abandonnées par les plaignants, ou demeurées sans suite parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.		4 Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant ne soumettait pas pour suivre sa démarche ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre l'acte discriminatoire présumé et un motif de distinction illicite.	

La Commission s'inquiète depuis longtemps de l'utilisation d'Internet pour diffuser des messages haineux. En 1996, elle a demandé la constitution d'un tribunal des droits de la personne pour examiner des allégations selon lesquelles des documents affichés sur Internet par Ernst Zündel exposaient les Juifs à la haine ou au mépris à cause de leur race, de leur religion et de leur origine ethnique. Depuis, l'audition de l'affaire a commencé, mais a été retardée par différentes contestations judiciaires de la part de l'intimé.

La Commission croit que cette affaire permettra de préciser dans quelle mesure la *Loi* interdit la communication de messages haineux par téléphone et jusqu'à quel point elle peut servir à combattre la propagande sur Internet, indépendamment du lieu d'origine.

## Les plaintes

En 1999, la Commission a mené à terme l'examen de 383 plaintes de discrimination fondée sur la race, la couleur, la religion et l'origine nationale ou ethnique. Sur ce nombre, 34 cas ont été réglés par voie de médiation ou de conciliation, ou en cours d'enquête. La Commission a rejeté 55 plaintes pour insuffisance de preuves, désigné un conciliateur dans 40 cas et renvoyé 11 affaires au Tribunal canadien des droits de la personne.

Un cas, celui de *Chopra c. Santé Canada*, continue à préoccuper la Commission. Le Dr Chopra a commencé à travailler pour Santé Canada en 1969. En 1992, après s'être vu refuser une promotion au niveau de directeur, il a déposé une plainte auprès de la Commission, alléguant qu'il était victime de discrimination fondée sur la race.

La Commission a fait enquête sur la plainte, puis l'a renvoyée à un tribunal des droits de la personne, qui l'a rejetée. En 1998, cependant, la Section de première instance de la Cour fédérale a statué que le tribunal avait commis une erreur en refusant d'admettre des preuves statistiques

## Les difficultés des néo-Canadiens

Depuis son inauguration en 1928 jusqu'à sa fermeture en 1971, le quai 21 du port d'Halifax a accueilli plus d'un million d'immigrants au Canada. Le 1<sup>er</sup> juillet, le quai 21 est devenu un monument national témoignant, pour les générations à venir, de l'apport important de l'immigration à l'édification de notre pays.

Mais, tandis que le quai 21 célébrait l'histoire du multiculturalisme canadien, de nouvelles questions complexes se posaient en 1999 dans le domaine de l'immigration. Sur la côte ouest du Canada, l'arrivée d'un grand nombre de migrants clandestins venus de Chine dans des bateaux délabrés et surchargés a suscité un débat animé sur la politique canadienne concernant les réfugiés. Entre-temps, le débat concernant le droit exigé pour l'établissement au Canada s'est poursuivi. La Commission avait exprimé sa préoccupation, dans les rapports annuels précédents, au sujet du fardeau financier que ce droit de 975 \$ impose aux réfugiés, d'autant plus que des frais d'administration supplémentaires de 500 \$ ont été introduits en 1994.

La Commission continue à croire que l'imposition d'un droit d'établissement aux réfugiés est contraire aux traditions humanitaires du Canada. Nous avons appris, alors que ce rapport était en préparation, que le gouvernement avait entrepris de revoir ce droit et qu'il envisageait de l'éliminer dans le cas des réfugiés. La Commission espère que le gouvernement agira rapidement et qu'il supprimera tant le droit que les frais connexes.

La Commission se réjouit par ailleurs de l'inclusion dans un projet de loi déposé en 1999 d'une disposition qui permettrait qu'un enfant étranger adopté par un citoyen canadien puisse obtenir la citoyenneté canadienne sans avoir à devenir résident permanent au préalable. Cette disposition restreindrait la distinction actuellement établie entre un enfant adopté à l'étranger par un citoyen canadien et l'enfant né à l'étranger d'un citoyen canadien.

l'immigration  
affichés  
exposaient les  
fig. 1.1  
ou au mépris  
selon lesquelles  
des allégations  
pour examiner  
d'un tribunal  
la constitution  
leur demande  
l'air eux: elle a  
pour diffuser  
d'Internet  
de l'utilisation  
la vie quotidienne  
s'inscrivent

Toronto où, d'après les résultats du rapport, les voyageurs de race noire étaient soumis à plus de retards et de fouilles que les autres, surtout s'ils revenaient des Caraïbes.

Le deuxième rapport a été publié par le Groupe de travail de l'Association du Barreau canadien sur l'égalité raciale dans la profession juridique. Intitulé *Le défi de l'égalité raciale : Mettre les principes en application*, le rapport révèle que le racisme systémique demeure un problème sous forme de valeurs et de pratiques en apparence neutres, mais qui favorisent involontairement la discrimination.

Le groupe de travail a formulé des recommandations tendant à accroître la représentation des avocats membres de communautés raciales dans les facultés de droit et à supprimer les obstacles systémiques à la participation des avocats membres de minorités visibles dans tous les secteurs de la profession juridique. La Commission se réjouit du fait que l'Association du Barreau canadien ait déjà accepté de mettre en œuvre un certain nombre de recommandations, y compris l'organisation d'un sondage auprès des études d'avocats comptant dix associés ou plus au sujet de leur politique d'équité en milieu de travail. L'Association demandera également au ministère fédéral de la Justice d'effectuer tous les cinq ans une analyse critique des données de Statistique Canada sur la profession juridique et d'en communiquer les résultats à tous les intéressés. La diffusion de telles données serait très utile pour suivre les progrès accomplis vers une plus grande diversité dans la profession juridique.

Le troisième rapport, résultat d'une étude menée par Frances Henry, titulaire de la chaire de diversité à la faculté de journalisme de l'Université Ryerson, présentait une analyse des articles diffusés par les médias, qui associaient fortement un groupe racial particulier à des activités criminelles. D'après le rapport, une telle « racialisation » du crime contribue aux stéréotypes et aux généralisations concernant les groupes minoritaires et peut conduire à une plus grande marginalisation de ces groupes.

démeure un  
problème sous  
forme de valeurs  
et de pratiques  
en apparence  
neutres,  
mais qui  
favorisent  
involontairement  
la discrimination



Trois études publiées en 1999 ont mis en lumière des problèmes liés à la discrimination raciale ou aux stéréotypes raciaux. L'une d'elles était un rapport préparé pour le compte de Revenu Canada qui évaluait le degré de satisfaction des Canadiens par rapport aux services de Douanes Canada. Le rapport révélait que le racisme constituait un problème réel ou perçu dans certains secteurs. À l'échelle nationale, le tiers des répondants ont déclaré qu'ils n'étaient pas satisfaits des services qu'ils avaient reçus de Douanes Canada au cours des quatre années précédentes. Les niveaux d'insatisfaction étaient les plus élevés à

## La discrimination dans d'autres secteurs

Les résultats du sondage mettent en évidence la nécessité d'agir d'une manière rapide et décisive pour répondre aux préoccupations des fonctionnaires faisant partie de minorités visibles. harcélement.

des employés membres de minorités visibles ont dit avoir subi du harcèlement. Le sondage mené auprès des fonctionnaires fédéraux, dont les résultats ont été publiés en novembre 1999, a confirmé la nécessité d'agir dans ce domaine. D'après les réponses données aux questions portant sur la discrimination et le harcèlement, 33 % des employés qui s'étaient identifiés comme membres d'une minorité visible ont déclaré avoir fait l'objet de discrimination dans leur unité de travail. Pour l'ensemble de la fonction publique, le taux correspondant était de 17 %. De même, 25 %

En avril 1999, le président du Conseil du Trésor a établi un groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale, sous la présidence de M. Lewis Perinbam, ancien vice-président de l'Agence canadienne de développement international, qui avait également travaillé auparavant pour la Banque mondiale et l'UNESCO. Le groupe de travail se compose d'anciens fonctionnaires et de représentants du secteur privé, des milieux universitaires et d'organisations de minorités visibles. Ses porte-parole ont déclaré qu'il tiendrait de vastes consultations et élaborerait un plan d'action visant à accroître la représentation des minorités visibles dans la fonction publique. La Commission considère la formation de ce groupe de travail comme une mesure positive et attend avec intérêt la publication de son rapport et la réponse ultérieure du gouvernement.

visibles  
e minorités  
des fonctionnaires  
préoccupations  
nécessité d'agir  
rapide et  
décisive pour  
la participation des minorités visibles dans la fonction publique

## La race, la religion et l'origine ethnique

après la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la discrimination fondée sur la race, la couleur et l'origine ethnique constitue un obstacle à des relations cordiales et pacifiques entre les peuples, à la coopération entre les nations ainsi qu'à la paix et à la sécurité internationales. La Convention a été ratifiée par la majorité des États membres des Nations Unies, mais, à l'aube d'un nouveau siècle, les problèmes de discrimination raciale et ethnique persistent. En fait, comme en témoignent les événements sur plusieurs continents, nous ne sommes pas près de voir la fin des affrontements ethniques.

Au Canada, l'hostilité ouverte entre groupes et collectivités est plutôt rare. Nous avons à l'occasion des problèmes de violence raciale mais, s'il faut en juger d'après les plaintes reçues par la Commission, la discrimination raciale dans notre pays se manifeste le plus souvent sous forme d'obstacles systémiques à l'emploi ou dans des situations mettant en cause des travailleurs ou des usagers de services, à titre individuel. Elle s'exerce alors souvent de façon subtile et est donc plus difficile à enrayer.

### Les minorités visibles dans la fonction publique

En 1997, la Commission a publié une étude intitulée *Les minorités visibles et la fonction publique au Canada*, selon laquelle les résultats obtenus par le gouvernement fédéral en ce qui concerne le recrutement et le maintien en emploi de membres de minorités visibles étaient inférieurs à ceux du secteur privé. L'étude révélait en outre que les fonctionnaires appartenant à des minorités visibles étaient souvent d'avis que la fonction publique se montrait insensible et hostile. L'impression générale était que certains aspects du système de dotation faisaient obstacle au recrutement et à l'avancement des candidats membres de minorités visibles.

La Commission a directement participé en 1999 au règlement négocié de la plainte de discrimination déposée depuis longtemps déjà par l'Assemblée des chefs du Manitoba contre Greyhound Canada. La signature de l'entente a mis fin aux multiples plaintes que l'Assemblée avait présentées en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* au nom d'Autochtones à la recherche d'emplois. Dans une quarantaine de cas, les accords conclus obligent les employeurs à faire des efforts de recrutement dans les collectivités autochtones et à prendre des mesures visant à accroître la représentation des Autochtones dans leur effectif.

La société canadienne a l'occasion de faire du nouveau siècle une période de guérison et d'avancement pour les peuples autochtones, mais elle aura besoin pour cela de persévérance, de compréhension et d'une certaine perspective historique. À l'ère des formules lapidaires et de l'impatience généralisée, il faudra de l'introspection et du respect pour s'attaquer avec succès à ce qui demeure l'un de nos plus urgents problèmes en matière de droits de la personne. 🐾

*La société*

*de faire du*

*de guérison et*

*autochtones*

Les Autochtones recourent de plus en plus aux initiatives culturelles et aux moyens de communication pour renforcer leurs langues et leur identité. C'est ainsi que de nombreux sites autochtones font leur apparition tous les ans sur Internet. Le gouvernement du Nunavut profite également de la technologie nouvelle pour relier les collectivités isolées, diffuser de l'information et renforcer la culture inuite.

Il convient de mentionner dans ce contexte l'octroi par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, en 1999, d'une licence au réseau de télévision autochtone APTN (Aboriginal Peoples Television Network), qui a commencé à émettre le 1<sup>er</sup> septembre.

Diffusant des émissions en anglais, en français et dans diverses langues autochtones à destination de plus de huit millions de foyers, APTN contribue à la sauvegarde et à la diffusion des cultures autochtones et, comme l'a noté le CRTC, jette un pont entre les cultures autochtones et non autochtones.

## Pour en faire davantage

Les progrès accomplis au chapitre des questions autochtones en 1999 suscitent un optimisme prudent. Après de longues années de négligence et d'atermoiements, des résultats tangibles sont maintenant visibles. Cependant, la Commission doit réitérer le point de vue qu'elle a exprimé dans les rapports annuels précédents : la réaction du gouvernement au rapport publié en 1996 par la Commission royale sur les peuples autochtones a été lente à venir. Nous ne souhaitons certes pas minimiser l'importance de mesures telles que la constitution du Fonds de guérison, de 350 millions de dollars, en janvier 1998, ni nier les bonnes intentions dont témoigne *Rassemblement des peuples autochtones* du gouvernement dont le rapport de la Commission royale. Il faut néanmoins accorder beaucoup plus d'attention à plusieurs questions pressantes, comme le chômage chez les Autochtones vivant en milieu urbain et le refus d'accorder le statut d'Indien inscrit aux enfants de certaines femmes membres des Premières Nations qui épousent des non-Autochtones. Peut-être aussi pourrait-on accélérer le rythme des pourparlers sur l'autonomie gouvernementale.

que la conservation des ressources peuvent entrer en conflit avec les droits issus des traités.

La décision a déclenché une vague de débat public et de graves affrontements sur la côte est. Ces incidents ont été provoqués par la peur du changement à l'égard des moyens de subsistance, une incompréhension entre les deux cultures et, il faut le déplorer, une pointe d'intolérance dans quelques cas.

Dans l'affaire *R. c. Gladue*, la Cour a confirmé qu'il convient, dans le cas des délinquants autochtones, de tenir compte des circonstances très particulières des Premières Nations du Canada, notamment les taux disproportionnés d'incarcération, les graves difficultés socio-

économiques et l'importance traditionnellement accordée aux formes réparatrices de justice. Dans la cause *Corbiere c. Canada*, la Cour a par ailleurs déclaré inconstitutionnelle la disposition de la *Loi sur les Indiens* qui interdit globalement à tous les membres hors réserve de voter aux élections des conseils de bande. La Cour a statué que la disposition

établissait une distinction qui privait les Autochtones hors réserve du bénéfice égal de la loi. De plus, l'« autochtonité-lieu de résidence » (la qualité de membre hors réserve d'une bande indienne) constituait un motif de distinction illégale analogue à ceux énumérés à l'article 15 de la *Charte*, qui consacre les droits à l'égalité. La Cour n'est pas allée jusqu'à accorder à tous les membres hors réserve un droit de vote automatique, se limitant à déclarer que la restriction imposée par le paragraphe 77(1) de la *Loi sur les Indiens* avait une trop grande portée. Elle a donc suspendu l'application de la disposition pendant 18 mois, sans doute pour laisser au Parlement le temps de modifier la *Loi*.

Ces arrêts, ainsi que les décisions rendues par des tribunaux inférieurs sur des questions connexes, contribuent à définir les droits des Autochtones et à en modeler les manifestations concrètes dans la société d'aujourd'hui. Comme les nouveaux arrangements d'autonomie gouvernementale, les jugements font ressortir tant l'obligation de veiller à ce que les Autochtones disposent des moyens voulus pour surmonter leurs désavantages et préserver leur culture que l'importance de trouver des stratégies compatibles avec d'autres priorités.

Les Autochtones  
reçoivent  
un soutien  
à leur égard  
pour les  
problèmes  
liés à leur  
transition  
pour renforcer  
leurs langues  
et leur identité



Autonome  
gouvernementale  
est un élément  
essentiel de  
l'éventail  
des remèdes  
à apporter  
aux erreurs du  
passé et aux  
privations du  
présent

D'après Joe Gosnell, chef et principal négociateur des Nisga'a, le traité permet de concilier des intérêts contraires d'une manière rationnelle et équilibrée, qui devrait être célébrée comme preuve du fait que des gens de bonne volonté peuvent régler leurs différends sans affrontement et sans procès. S'adressant à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, il a souligné que, grâce au traité, les Nisga'a [*Traduction*] « ne seront plus des pupilles de l'État, ni des mendiants sur leurs propres terres [...] Nous aurons droit à nos propres erreurs, nous pourrions savourer nos propres victoires et nous tenir à nouveau la tête haute. » De toute évidence, il n'y a rien de mal à débattre énergiquement les avantages et inconvénients d'un accord donné. Mais, comme la Commission l'a souvent fait remarquer, il est capital de reconnaître la situation sans pareille des Autochtones et les obligations que le Canada a envers eux. L'autonomie gouvernementale est un élément essentiel de l'éventail des remèdes à apporter aux erreurs du passé et aux privations du présent.

## L'jurisprudence

Au moment même où des progrès étaient accomplis dans le domaine de l'autonomie gouvernementale, la Cour suprême du Canada examinait des questions touchant directement les droits des Autochtones et, dans certains cas, l'équilibre à réaliser entre ces droits et d'autres considérations.

Dans la cause *R. c. Marshall* dont on a beaucoup parlé, la Cour a confirmé le droit des Mi'kmaq de pêcher, de chasser et de faire la cueillette pour vivre, tout en reconnaissant que ce droit pouvait être limité par des motifs impérieux tels que la conservation des ressources et la participation historique de Canadiens non autochtones aux secteurs économiques en cause. En reconnaissant les droits des Mi'kmaq et en acquittant M. Marshall d'accusations portées contre lui en vertu de la réglementation fédérale sur les pêches, la Cour a confirmé l'applicabilité d'un traité datant de 1760 et déclaré que les règles relatives aux pêches doivent permettre « aux familles mi'kmaq de s'assurer une subsistance convenable ». La Cour a préconisé l'établissement d'un processus de consultation et de négociation dans les situations où des impératifs tels

[Traduction] : « La vie en régime colonialiste est quelque chose que nos enfants, Dieu merci, ne connaîtront pas. Nos pères ont vécu la perte de leur indépendance et de leurs droits humains. Grâce au règlement de nos revendications territoriales et à la renaissance du Nunavut, notre génération a reconquis le droit de décider de son avenir politique. »

Le traité sur les revendications territoriales des Nisga'a, qui a été ratifié par l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique et par le Parlement fédéral en 1999, se fondait sur des motifs semblables. Ce traité, comme le nouveau territoire de l'Arctique, apporte une fin heureuse à une longue histoire de dépossession et à des négociations d'une désespérante lenteur. Les Nisga'a, qui n'avaient jamais cessé de revendiquer leurs terres ancestrales, avaient entamé des discussions avec les autorités fédérales et provinciales en 1887, adressé une pétition au Conseil privé de Londres en 1913, remporté une victoire historique devant la Cour suprême du Canada en 1973 et entrepris la négociation officielle du traité en 1976. L'Accord définitif était donc l'aboutissement d'une longue entreprise, qui assure aux Nisga'a 1 992 km<sup>2</sup> de terres dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique, des paiements de 196,1 millions de dollars échelonnés sur 15 ans, l'accès aux ressources naturelles et économiques et des arrangements d'autonomie gouvernementale qui leur permettent d'adopter des lois destinées à « préserver, promouvoir et développer la culture Nisga'a et la langue Nisga'a ».

Contrairement à la réaction généralement positive suscitée par la création du Nunavut, la signature de l'Accord nisga'a a provoqué une grande controverse et le plus long débat qui ait jamais eu lieu à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique. Les remous découlent surtout de l'impression que l'accord va établir d'une façon permanente un gouvennement « à fondement racial ». Bien sûr, le traité accorde certaines prérogatives aux Nisga'a en reconnaissance de leurs droits historiques et de leurs besoins actuels, mais il comporte aussi de nombreuses dispositions destinées à protéger les intérêts du petit territoire nisga'a, et affirme que la *Charte* et les autres lois fédérales et provinciales continuent à s'appliquer en territoire nisga'a. De plus, il prévoit la suppression progressive des exonérations fiscales accordées aux Nisga'a en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Le traité sur les revendications territoriales des Nisga'a, qui a été ratifié par l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique et par le Parlement fédéral en 1999, se fondait sur des motifs semblables. Ce traité, comme le nouveau territoire de l'Arctique, apporte une fin heureuse à une longue histoire de dépossession et à des négociations d'une désespérante lenteur. Les Nisga'a, qui n'avaient jamais cessé de revendiquer leurs terres ancestrales, avaient entamé des discussions avec les autorités fédérales et provinciales en 1887, adressé une pétition au Conseil privé de Londres en 1913, remporté une victoire historique devant la Cour suprême du Canada en 1973 et entrepris la négociation officielle du traité en 1976. L'Accord définitif était donc l'aboutissement d'une longue entreprise, qui assure aux Nisga'a 1 992 km<sup>2</sup> de terres dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique, des paiements de 196,1 millions de dollars échelonnés sur 15 ans, l'accès aux ressources naturelles et économiques et des arrangements d'autonomie gouvernementale qui leur permettent d'adopter des lois destinées à « préserver, promouvoir et développer la culture Nisga'a et la langue Nisga'a ».

cooperatif

de base

de la création

du Nunavut

est d'assurer

une plus grande

autodétermination

à la population

inuite de

l'Arctique

Pour le Canada, la question n'est donc pas de savoir si les Autochtones doivent jouir de droits collectifs fondamentaux; elle consiste plutôt à déterminer quelle forme concrète devrait prendre l'expression de ces droits. Pour y répondre, nous avons besoin de réflexion, de dialogue, de négociation et de mesures visant à concrétiser plus complètement les droits autochtones, après des siècles de dégradation, sans pour autant nous montrer insensibles à d'autres préoccupations et intérêts essentiels. Les événements reliés à ce processus peuvent être regroupés sous trois grands titres : les nouvelles dispositions de gouvernement, la clarification des droits autochtones grâce à la jurisprudence et les efforts tendant à sauvegarder les identités et les langues autochtones grâce à des initiatives culturelles et de communication.

## Gouvernement

Le 1<sup>er</sup> avril 1999, le nouveau territoire de Nunavut a vu le jour. En inuktitut, langue des Inuits, « nunavut » signifie « notre terre ». C'est le plus étendu des territoires du Canada, couvrant un cinquième de la superficie totale du pays.

L'avènement du Nunavut constituait le point culminant d'un long processus remontant à la création de l'Inuit Tapirisat du Canada en 1971 et de la Fédération Tungavik de Nunavut en 1982, organismes voués à la promotion des droits des Inuits et à la négociation d'un règlement dans le Nord. En 1982, les Territoires du Nord-Ouest ont, dans un premier plébiscite, appuyé l'idée de la création d'un nouveau territoire dans l'Arctique de l'Est. Ensuite, l'Accord politique sur le Nunavut a été signé et approuvé lors d'un second plébiscite en 1992. Enfin, le Parlement a adopté la *Loi sur le Nunavut* en 1993.

L'objectif de base de la création du Nunavut est d'assurer une plus grande autodétermination à la population inuite de l'Est. Le nouveau territoire est peuplé en majorité d'Inuits, il a son siège à Igaliit, beaucoup plus près de la plupart des collectivités inuites, et il s'efforcera de protéger et de promouvoir l'inuktitut et la culture inuite. La naissance du Nunavut, après des années de discussions et de préparatifs, a été un événement marquant dans la vie des Inuits et une importante étape vers un Canada plus juste. Comme l'a dit John Amagoalik, qui a signé l'Accord politique au nom des Inuits


## Les Autochtones

n 1999, différents événements ont mis en évidence un important problème que le Canada devra affronter pour répondre aux besoins de ses collectivités autochtones et sauvegarder leurs droits : comment assurer aux Premières Nations leur droit collectif fondamental à la survie culturelle et à l'autonomie tout en tenant compte d'autres considérations, y compris les droits individuels des Canadiens non autochtones.

Parce que cette question a été longtemps négligée, les Canadiens cherchent encore à déterminer comment réaliser cet équilibre délicat, mais le fait que nous soyons en train de quitter les sentiers battus devrait nous inspirer confiance plutôt que nous décourager. La défense des droits de la personne nécessite souvent de concilier des exigences opposées et de réaménager les priorités. Les Canadiens sont à juste titre fiers de leur réputation mondiale de défenseurs des droits. Mais nous ne pouvons maintenir cette réputation qu'en nous montrant disposés, chez nous, à agir d'une manière décisive qui concrétise nos grands principes.

À l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, y a-t-il vraiment lieu de se demander si les Autochtones ont droit à la survie culturelle et à l'autonomie? D'un point de vue juridique, ce droit découle principalement des traités, qui ont contribué à l'édification de notre pays, et de la Constitution, en particulier les articles 25 et 35 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. D'un point de vue moral, ce droit est fondé sur la reconnaissance de plusieurs faits : les Autochtones étaient les premiers habitants du pays; des engagements solennels ont été pris à leur égard en échange de leur acceptation de la colonisation non autochtone; le respect de ces engagements a été sapé par le paternalisme et les préjugés; enfin, les collectivités autochtones souffrent aujourd'hui de taux disproportionnés de pauvreté et de graves difficultés sociales.

cette question précise ne soit pas abordée dans le projet de loi omnibus du gouvernement fédéral, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a manifesté son intention de proposer des modifications législatives à cet effet dans le courant de l'année.

En 1999, la Commission a également contribué au règlement de 23 plaintes par voie de médiation ou de conciliation, ou en cours d'enquête. Bon nombre d'entre elles portaient sur le refus d'accorder des avantages à des employés ayant un partenaire de même sexe. Il convient de mentionner en particulier un groupe de six plaintes contre les Lignes aériennes Canadien International, qui ont finalement accepté d'accorder les avantages en question aux couples homosexuels. 

Orientation sexuelle : Bilan des plaintes en 1999			
	Nombre	Pourcentage	
Plaintes réglées <sup>1</sup>	23	24	
Autres voies de recours	4	4	
Renvoi à la conciliation	23	24	
Renvoi à un tribunal	0	0	
Plaintes irrecevables <sup>2</sup>	5	5	
Plaintes rejetées	14	15	
Aucune autre procédure <sup>3</sup>	14	15	
Plaintes sans suite <sup>4</sup>	13	13	
<b>Total</b>	<b>96</b>	<b>100</b>	

- <sup>1</sup> Plaintes réglées avant ou pendant l'enquête, par voie de médiation ou de conciliation.
- <sup>2</sup> Plaintes que la Commission a décidé de ne pas instruire parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après l'acte discriminatoire présumé ou qu'elles étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.
- <sup>3</sup> Plaintes retirées ou abandonnées par les plaignants, ou demeurent sans suite parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.
- <sup>4</sup> Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant ne souhaitait pas poursuivre sa démarche ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre l'acte discriminatoire présumé et un motif de distinction illicite.



avantages et obligations aux couples homosexuels. Le projet de loi étend bon nombre des droits et responsabilités des couples mariés aux couples de fait aussi bien homosexuels qu'hétérosexuels dans divers secteurs, dont la fiscalité, les prestations de pension, l'accès à l'assurance-emploi, les conflits d'intérêts et les visites conjugales en prison. En présentant le projet de loi, la ministre a dit qu'il reflétait les valeurs canadiennes inscrites dans la *Charte* : « Il s'agit avant tout d'une question d'équité. Ces changements vont garantir le principe d'égalité de traitement pour toutes les unions de fait devant la loi. »

La Commission croit que, en assurant le même statut de partenaires de fait aux couples tant homosexuels qu'hétérosexuels dans toute la législation fédérale, le projet de loi adopte un point de vue raisonnable pour régler une question que les gouvernements se refusaient à aborder dans le passé.

### Les plaintes

En 1999, la Commission a mené à terme l'examen de 96 plaintes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Elle a rejeté 14 cas pour insuffisance de preuves et a décidé de ne donner aucune suite à 14 autres.

De plus, 25 cas ont été soumis à la conciliation, notamment un groupe de 18 plaintes contre les ministères des Finances et l'Agence des douanes et du revenu du Canada fondées sur des allégations de discrimination dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ces plaintes soulevaient diverses questions liées aux prestations et déductions des conjoints, que pourrait régler le projet de loi omnibus récemment déposé à la Chambre.

Les affaires soumises à la conciliation comprenaient également une plainte déposée contre Citoyenneté et Immigration Canada par un homme alléguant qu'on lui avait refusé le droit de parrainer, à titre de parent, une demande d'établissement de son partenaire de même sexe. Ces dernières années, les fonctionnaires de l'Immigration manifestent une certaine souplesse dans le traitement des demandes de ce genre, mais les réponses données manquent d'uniformité. De plus, le *Règlement sur l'immigration* ne reconnaît toujours pas les partenaires de même sexe en vertu des dispositions relatives à la catégorie de la famille. Bien que

de même sexe

à titre de

de parrainer,

refusé le droit

lui avait

allégué qu'on

Un homme a

L'on ne saurait trop insister sur la portée sociale de l'avantage conféré par la loi. L'exclusion des partenaires de même sexe du bénéfice de l'art. 29 de la *LDF* conduit à penser que M., et en général les personnes formant des unions avec une personne du même sexe, sont moins dignes de reconnaissance et de protection [...] une telle exclusion perpétue les désavantages que subissent les personnes formant une union avec une personne du même sexe et contribue à les rendre invisibles. (Paragraphe 74)

Même si la décision portait sur une loi bien précise d'une province donnée, elle représente probablement le développement le plus significatif qui se soit produit depuis longtemps dans le domaine des droits des gays et des lesbiennes. Elle clarifie le point de vue de la Cour suprême sur des questions concernant les couples homosexuels et incite les gouvernements dans l'ensemble du pays à revoir leurs lois pour s'assurer du traitement égal des couples homosexuels et hétérosexuels.

À la suite de la décision *M. c. H.*, le gouvernement de l'Ontario a déposé un projet de loi omnibus visant à modifier un certain nombre de lois de la province. Malheureusement, le gouvernement provincial a décidé de se conformer au jugement en créant une catégorie particulière pour les couples homosexuels, ce qui risque de déclencher une nouvelle série de litiges. En fait, au moment du dépôt du projet de loi omnibus, la province a semblé vouloir se distancer de toute l'affaire, le procureur général de l'Ontario allant même jusqu'à déclarer que le projet de loi visait à satisfaire aux exigences de la haute cour « tout en préservant les valeurs traditionnelles de la famille grâce à la protection de la définition de conjoint ». En acceptant ainsi à reculer la décision de la Cour suprême du Canada, l'Ontario se distinguait singulièrement du Québec et de la Colombie-Britannique qui ont plutôt choisi d'adopter des lois modifiant carrément la définition de « conjoint » dans plusieurs mesures législatives provinciales.

## Un vent de réforme

Alors que le présent rapport était en préparation, le ministre de la Justice déposait un projet de loi intitulé *Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada*, ayant pour objet de modifier 68 mesures législatives fédérales afin d'assurer les mêmes

Il s'agit avant  
tout d'une  
question  
de fond  
ces changements  
vont garantir  
le principe  
d'égalité  
homosexuels  
les unions  
de fait  
devant la loi

Parmi les victoires récentes, mentionnons l'arrêt *riend c. Alberta* de la Cour suprême du Canada, en 1998, ordonnant au gouvernement de l'Alberta d'ajouter l'orientation sexuelle aux motifs de distinction illicite de sa loi antidiscrimination. Après la publication de la décision, un sondage Angus Reid avait révélé que trois Canadiens sur quatre appuyaient l'adoption de mesures législatives interdisant la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. L'Alberta avait alors sagement décidé de faire abstraction de l'opinion de la minorité qui préconisait d'invoquer la clause de dérogation de la *Charte* pour ne pas avoir à tenir compte de l'arrêt de la Cour suprême.

C'est également en 1998 que la Cour d'appel de l'Ontario avait décidé, dans l'affaire *Rosenberg c. Canada (Procureur général)*, que la définition de « conjoint » dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* était inconstitutionnelle parce qu'elle empêchait les partenaires de même sexe d'obtenir des prestations de survivant des régimes de pension d'employeurs. Une fois de plus, les opposants de cette décision ont critiqué l'« activisme » des tribunaux et exhorté le gouvernement fédéral à en appeler de la décision ou à user de la clause de dérogation de la *Charte* pour s'y soustraire. Le gouvernement a décidé de ne pas faire appel, supprimant ainsi un obstacle de taille que devaient affronter les employeurs désireux d'offrir à leurs employés des prestations de survivant indépendantes du sexe du partenaire.

## À la croisée des chemins

Pour les gays et les lesbiennes, le point tournant s'est produit en 1999 lorsque la Cour suprême a statué, dans l'arrêt *M. c. H.*, que la *Loi sur le droit de la famille* de l'Ontario s'appliquait aux couples homosexuels qui se séparaient de la même façon qu'aux couples hétérosexuels en union libre. L'affaire concernait la rupture d'une relation de longue durée entre deux femmes, à la suite de laquelle l'une des partenaires a essayé d'obtenir une pension alimentaire de l'autre en vertu de la loi ontarienne. La Cour a conclu que les gays et les lesbiennes étaient tout aussi capables que les personnes hétérosexuelles de former des couples aimants et durables, dans lesquels un partenaire peut devenir financièrement dépendant de l'autre. Pour reprendre les arguments de la majorité :

ans une décennie où les gays et les lesbiennes ont remporté d'importantes victoires au Canada, 1999 constituera sans doute un point tournant dans le domaine de l'orientation sexuelle. La question qui semblait former un obstacle quasi insurmontable il y a à peine quelques années — la reconnaissance juridique des unions de fait entre personnes du même sexe — a franchi une étape décisive lorsque la Cour suprême du Canada a statué, dans l'affaire *M. c. H.*, que les couples homosexuels devaient être traités de la même manière que les couples hétérosexuels. La recherche sur l'opinion publique montre aujourd'hui qu'une majorité de Canadiens non seulement appuient l'adoption de lois pour éliminer la discrimination contre les gays et les lesbiennes, mais sont aussi de plus en plus favorables à des mesures destinées à assurer la protection et la subsistance de leur famille. De fait, pendant que le présent rapport était en préparation, la ministre de la Justice déposait sur le bureau de la Chambre un projet de loi historique ayant précisément pour objet d'étendre les droits et les responsabilités des couples homosexuels.

## Une étape à la fois

L'accession des gays et des lesbiennes à l'égalité s'est faite progressivement au Canada, mais elle a été marquée par d'importantes victoires remportées dans les conseils d'administration, les assemblées législatives et les tribunaux du pays. Au début des années 90, les gouvernements provinciaux, les municipalités et les entreprises privées ont commencé à offrir des avantages sociaux à leurs employés ayant un conjoint de même sexe. Puis, en 1996, un tribunal des droits de la personne a ordonné au gouvernement fédéral d'offrir les mêmes régimes de soins médicaux et dentaires aux partenaires de même sexe de ses employés. La même année, le gouvernement a modifié la *Loi canadienne sur les droits de la personne* pour y inscrire l'orientation sexuelle comme motif de distinction illicite.

été remarquable grâce à la reconnaissance accrue de leurs droits et à la tolérance décroissante des préjugés et des obstacles fondés sur le sexe. Pour poursuivre le cheminement sur cette voie, il faudra la volonté d'avancer et de prendre les mesures voulues pour renforcer l'égalité réelle des femmes dans des secteurs tels que l'emploi et la sécurité physique.

## Les plaintes

En 1999, la Commission a terminé l'examen de 387 plaintes de discrimination sexuelle. Sur ce nombre, 63 cas ont été réglés par voie de médiation ou de conciliation, ou en cours d'enquête. La Commission a rejeté 54 plaintes pour insuffisance de preuves, nommé un conciliateur dans 56 cas et renvoyé 24 affaires au Tribunal canadien des droits de la personne.

Discrimination sexuelle : Bilan des plaintes en 1999			Nombre	Pourcentage
Plaintes réglées <sup>1</sup>			63	16
Autres voies de recours			33	9
Renvoi à la conciliation			56	14
Renvoi à un tribunal			24	6
Plaintes irrecevables <sup>2</sup>			8	2
Plaintes rejetées			54	14
Aucune autre procédure <sup>3</sup>			18	5
Plaintes sans suite <sup>4</sup>			131	34
Total			387	100

- 1 *Plaintes réglées avant ou pendant l'enquête, par voie de médiation ou de conciliation.*
- 2 *Plaintes que la Commission a décidé de ne pas instruire parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après l'acte discriminatoire présumé ou qu'elles étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.*
- 3 *Plaintes retirées ou abandonnées par les plaignants, ou demeurent sans suite parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.*
- 4 *Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant ne soumettait pas pour suivre sa démarche ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre l'acte discriminatoire présumé et un motif de distinction illicite.*



fémnine avaient adopté un cadre stratégique et convenu de travailler de concert pour combattre la violence et le harcèlement criminel. Les pouvoirs publics et la société tout entière doivent œuvrer en faveur de mesures qui feront qu'un jour, aucune femme ne se sentira en danger chez elle ou dans un lieu public du seul fait qu'elle est une femme.

Dans le passé, la Commission s'est inquiétée de l'incarcération de détenues dites « à sécurité maximale » dans des prisons pour hommes, pratique qui, de toute évidence, rendait ces femmes particulièrement vulnérables. C'est donc avec soulagement qu'elle a appris en septembre que le Service correctionnel du Canada modifierait ses établissements régionaux pour femmes afin qu'ils puissent recevoir des détenues à sécurité maximale. Le Service correctionnel a également l'intention de construire des établissements pour détenues de niveau de sécurité moyenne et minimale ayant des besoins spéciaux ou des problèmes de santé mentale, et d'accroître l'effectif du personnel chargé de surveiller et d'aider ces femmes.

Par ailleurs, la Commission est déçue du fait que le Service correctionnel n'ait pas encore étendu à la population carcérale la politique anti-harcèlement conçue pour son personnel, comme l'avait recommandé Mme le juge Louise Arbour, en 1996, dans le rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison pour femmes de Kingston.

Le droit des femmes à la sécurité physique suppose non seulement une protection contre l'agression, mais aussi l'accès à des services de santé équitables. Dans le passé, cet accès a été entravé par des préjugés subtils dans la recherche et les traitements médicaux, qui ont réduit l'attention accordée aux problèmes de santé des femmes. Une récente prise de conscience de ce problème, provoquée notamment par des preuves empiriques des préjugés en question, a déjà permis d'en arriver à quelques résultats notables, dont la Stratégie sur la santé des femmes annoncée en mars par le ministre de la Santé et la Conférence mondiale sur le cancer du sein qui s'est tenue à Ottawa en juillet.

Au cours des 100 dernières années, les femmes ont commencé à sortir de l'anonymat d'une existence contrôlée par d'autres pour mener une vie correspondant beaucoup plus à leur conception. Le chemin parcouru a

Le droit des

seulement un

protection contr

mais a

l'accès à

services de santé

notable

moyens auxquels le Canada peut recourir, en tant que société, pour aider ceux et celles qui doivent concilier un emploi rémunéré et l'attention à donner aux personnes à charge.

Si la souplesse nécessaire pour faire face aux obligations domestiques constitue l'un des éléments clés d'un milieu de travail équitable, l'établissement d'un environnement exempt de harcèlement en est certes un autre. Cela n'interdit pas, bien sûr, les réparties amusantes dans les bureaux et les usines. Il s'agit plutôt d'empêcher les comportements choquants et importuns qui dénigrent et démorallisent certains employés, les manifestations de rapports de force inégaux ainsi que les insinuations et les pressions à caractère sexuel.

La Commission continue à recevoir des plaintes de femmes alléguant avoir été victimes de harcèlement sexuel. Dans un cas, une femme travaillant pour une petite entreprise familiale s'est plainte parce que son allégation de harcèlement par un cadre supérieur avait été transmise pour enquête à un membre de la famille du cadre. La plainte a été réglée lorsque l'employeur a accepté d'offrir de la formation anti-harcèlement à tous les membres de son personnel et de revoir ses procédures de façon qu'à l'avenir les enquêtes sur des allégations de harcèlement soient confiées à des personnes sans lien de parenté avec les mis en cause. Dans une autre affaire, quatre employées se sont plaintes des remarques obscènes et désobligeantes d'un gestionnaire. Trois ont démissionné tandis que la quatrième prenait un congé de maladie par suite du stress auquel elle avait été soumise. Le règlement, dans ce cas, a consisté à présenter des excuses aux quatre plaignantes, à leur donner des lettres de recommandation et à leur verser une indemnité. De plus, l'employeur a adopté et affiché une politique de lutte contre le harcèlement.

### Pas d'égalité réelle sans sécurité physique

Pour qu'il y ait égalité réelle, les femmes doivent jouir des mêmes niveaux de sécurité et de santé que les hommes.

En juin, Statistique Canada a publié un rapport selon lequel 88 % des victimes de violence conjugale sont des femmes. La Commission a donc été heureuse d'apprendre, en 1999, que la ministre fédérale et ses homologues provinciaux et territoriaux responsables de la Condition

Les contraintes croissantes découlant des obligations concurrentes ont fait l'objet d'une étude publiée en juillet par le Conférence Board du Canada sous le titre *Lo Work-Life Balance Still an Issue for Canadians and Their Employers? You Bet It Is!* Près de 50 % des participants à l'étude ont déclaré ressentir un degré de stress « moyen à élevé », à comparer à 27 % seulement en 1988. En août, le Conférence Board a publié un rapport de suivi soulignant que, pour être efficace, toute intervention envisagée devrait comporter des modifications à la culture et aux politiques de l'organisation.

Le gouvernement peut faciliter les choses en encourageant les employeurs à faire preuve de plus de souplesse face aux obligations familiales et en investissant dans des initiatives liées aux soins à donner aux enfants, aux aînés, aux malades chroniques et aux personnes ayant une déficience nécessitant une attention régulière. Comme l'a noté l'Institut canadien de recherches sur les femmes dans une étude (pararainée par Condition féminine Canada) parue en novembre, la responsabilité disproportionnée que les femmes assument à l'égard de telles activités et le manque de reconnaissance du travail domestique ont des répercussions négatives sur les femmes tant sur le plan des gains que sur celui de la satisfaction professionnelle. Dans une période d'excédents budgétaires, l'affectation de fonds publics supplémentaires aux services de garde d'enfants et aux programmes de soins à domicile est l'un des

Le défi de concilier les obligations professionnelles et d'autres priorités

être une autre raison pour laquelle les

d'atteindre les

usaires de l'organisation

employés se déclarant sensiblement plus satisfaits de leur travail et s'absentant moins souvent que les autres.

Le défi de concilier les obligations professionnelles rémunérées et d'autres priorités constitue peut-être une autre raison pour laquelle les femmes trouvent difficile d'atteindre les échelons supérieurs de l'organisation et, dans certains cas, de garder tout simplement leur emploi. Bien sûr, les hommes ont aussi les mêmes obligations, mais elles semblent beaucoup plus souvent échoir aux femmes parce que ce sont elles qui font le plus gros du travail quand il s'agit d'élever les enfants ou de soigner les membres âgés de la famille et d'autres personnes à charge. En effet, d'après les données du recensement, deux fois plus de femmes que d'hommes donnent des soins non rémunérés à des personnes âgées.

à venir.

objectif fondamental pour les employeurs canadiens au cours des années beaucoup de femmes. Changer cet état de choses devrait constituer un aux « connaissances » pour les recruter contribuent encore à exclure convient » pour les postes de direction et le recours encore très courant intermédiaire, les préjugés concernant le genre de personne « qui anciens bastions masculins, au niveau d'entrée et même au niveau Au moment même où les femmes obtiennent des emplois dans les « plafond de verre » subsiste encore dans beaucoup de milieux de travail. C'est pourquoi la Commission demeure préoccupée par le fait que le

l'ensemble des femmes.

Le fait de placer une femme dans un poste de direction a un sens qui va au-delà des avantages que le poste procure à l'intéressée. En nommant une femme PDG, vice-présidente ou sous-ministre, l'organisation envoie un message disant qu'elle est prête à donner une chance à tous ceux qui ont les compétences voulues, indépendamment de leur sexe. De même, à mesure que les femmes sont plus nombreuses à accéder à des postes de décision, l'organisation se montre plus sensible à leur mode de travail et à leurs besoins, devenant ainsi un employeur plus réceptif pour de harcèlement.

l'appui des gestionnaires en vue d'établir des milieux de travail exempts exigences du travail rémunéré et d'autres responsabilités, et d'obtenir beaucoup d'entre elles d'accéder aux postes de direction, de concilier les traditionnelles sont plus ouvertes aux femmes, il demeure difficile pour

de leur sexe

indépendamment

connaissances

compétences

ceux qui ont les

habiletés à leur

à donner une

qu'elle est prête

une chance à tous

à tous ceux qui

l'organisation

habiletés

ou tous-

indépendamment

une femme âgée

En nommant

n 1900, les femmes étaient en très grande majorité privées de leurs droits et elles dépendaient financièrement des hommes. Tant les conventions sociales que les considérations de sécurité leur interdisaient de s'aventurer hors de limites étroitement circonscrites, et elles ne pouvaient exprimer librement leur personnalité. C'était une époque où l'idée même d'avoir des menuisiers, des médecins, des musiciens ou, à plus forte raison, des dirigeants nationaux de sexe féminin semblait fantaisiste sinon scabreuse.

Aujourd'hui, il est courant de voir une femme conduire un autobus, fabriquer un meuble ou opérer un malade. En fait, pour la première fois dans l'histoire du Canada, des femmes occupent deux des postes les plus élevés au sein de notre régime constitutionnel. En 1999, Adrienne Clarkson est devenue gouverneure générale, tandis que Beverley McLachlin était la première femme nommée juge en chef du Canada (la nomination officielle n'a eu lieu que le 7 janvier 2000).

Nul doute, ce sont là d'importantes réalisations, mais il est encore beaucoup trop tôt pour nous reposer sur nos lauriers : beaucoup d'autres problèmes très réels persistent. L'égalité réelle des femmes va plus loin que la suppression des restrictions formelles et des préjugés flagrants. Pour y parvenir, il faut que les femmes aient un accès égal aux ressources et aux conditions nécessaires pour vivre pleinement leur vie. Deux des éléments les plus importants à cet égard sont l'emploi et le droit à la sécurité physique.

### Les défis en emploi

Depuis longtemps, les femmes doivent se battre pour accéder au même éventail de possibilités d'emploi et de revenu que les hommes. Dans les trois quarts des familles à deux revenus, l'homme gagne plus que la femme. Plus de femmes que d'hommes vivent dans la pauvreté. Et, même si les professions non



Un rapport sur les questions juridiques et morales soulevées par l'usage des drogues injectables, le VIH et le sida a été publié pendant l'année à l'étude. Établi par le Réseau juridique canadien VIH, ce rapport note que la propagation du VIH et de l'hépatite C parmi les utilisateurs de drogues injectables au Canada mérite une attention immédiate et importante. Le double problème posé par l'usage de drogues injectables et l'infection au VIH est particulièrement aigu parmi certains groupes, comme les jeunes de la rue. Les auteurs du rapport demandent au gouvernement fédéral d'examiner en quoi certaines lois actuellement en vigueur, y compris le *Code criminel*, touchent de façon disproportionnée les membres les plus vulnérables de la société. Ils concluent que, d'un point de vue moral, il est non seulement possible, mais également nécessaire d'envisager des solutions de rechange à l'approche actuelle.

## Les plaintes

En 1999, la Commission a mené à terme l'examen de 604 plaintes de discrimination fondée sur la déficience. Sur ce nombre, 73 cas ont été réglés par voie de médiation ou de conciliation, ou en cours d'enquête. La Commission a rejeté 70 plaintes pour insuffisance de preuves, nommé un conciliateur dans 102 cas et renvoyé 11 affaires au Tribunal canadien des droits de la personne.

### Déficience : Bilan des plaintes en 1999

Pourcentage	Nombre	Total
12	73	Plaintes réglées <sup>1</sup>
13	79	Autres voies de recours
17	102	Renvoi à la conciliation
2	11	Renvoi à un tribunal
2	14	Plaintes irrecevables <sup>2</sup>
12	70	Plaintes rejetées
5	32	Aucune autre procédure <sup>3</sup>
37	223	Plaintes sans suite <sup>4</sup>
100	604	Total

- 1 Plaintes réglées avant ou pendant l'enquête, par voie de médiation ou de conciliation.
- 2 Plaintes que la Commission a décidé de ne pas traiter parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après l'acte discriminatoire présumé ou qu'elles étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.
- 3 Plaintes retirées ou abandonnées par les plaignants, ou demeurées sans suite parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.
- 4 Douviers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant ne soumettait pas de preuve ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre l'acte discriminatoire présumé et un motif de déficience illicite.

D'après les plaintes reçues par la Commission et d'autres organismes, les personnes séropositives ou ayant le sida continuent de subir de la discrimination : inaccessibilité de soins médicaux, harcèlement en milieu de travail, etc. s'ajoutent chaque jour.

54 000 Canadiens avaient été exposés au VIH, et une douzaine de plus d'infections au VIH déclarées est à la hausse. À la fin de 1999, plus de 100 000 personnes ont été diagnostiquées atteintes du sida. Au Canada, même si le nombre de cas de sida diminue, le nombre de personnes ayant le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) risquent de développer le syndrome d'immunodéficience acquise (sida). Au moment où le XX<sup>e</sup> siècle tirait à sa fin, quelque 33,6 millions de personnes avaient le sida.

## Le VIH et le sida

La Commission se réjouit, bien sûr, de ces deux décisions qui clarifient l'obligation qu'ont les employeurs et les fournisseurs de services d'établir et d'appliquer des normes et des politiques inclusives et non discriminatoires.

Le présent arrêt signifie que ceux qui fournissent des services visés par [la législation sur les droits de la personne] doivent adopter des normes qui tiennent compte de la situation des personnes atteintes de déficiences lorsque cela peut être fait sans sacrifier leurs objectifs légitimes et sans qu'il en résulte pour eux une contrainte excessive. (Paragraphe 44)

La seconde décision — *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, ou affaire *Grimmer* — portait sur une allégation de discrimination dans la délivrance du permis de conduire. L'intimé soutenait qu'il avait un motif justifiable pour exclure les personnes ayant une déficience visuelle particulière. Appliquant le critère défini dans l'affaire *Meiorin*, la Cour a rejeté cette assertion. Écrivant au nom de la Cour, le juge McLachlin a convenu qu'il était raisonnable, dans certaines conditions, d'assujettir la prestation de services à des normes ou des règles particulières, mais a conclu que ces normes ou règles ne pourraient pas satisfaire au critère *Meiorin* si elles n'ont pas été conçues avec soin de manière à tenir compte des personnes ayant une déficience. Pour citer le juge McLachlin :

D'après les  
plaintes reçues  
par la  
Commission  
et d'autres  
personnes  
les personnes  
séropositives ou  
avant le sida

## Dimensions particulières de la déficience

### Jurisprudence

La Cour suprême du Canada a rendu, en 1999, deux décisions qui auront vraisemblablement une incidence importante sur le travail de la Commission et qui méritent une attention particulière de la part des employeurs et des fournisseurs de services au public.

La première, dans l'affaire *Meiorin*, portait sur une allégation de discrimination sexuelle découlant de l'application aux pompiers d'une norme de condition physique que l'intime présentait comme une exigence professionnelle justifiée. Mme le juge Beverley McLachlin, qui a rédigé la décision au nom de la Cour, a rejeté le critère traditionnel d'évaluation des exigences professionnelles justifiées parce qu'il menait à des conclusions différentes selon que la discrimination était jugée directe ou indirecte. La Cour a préféré y substituer un critère universel applicable tant à la discrimination directe qu'à la discrimination par suite d'un effet préjudiciable. La décision *Meiorin* établit une série de questions claires à poser pour analyser les normes et les politiques afin de déterminer si elles sont discriminatoires.

La décision met également en évidence la nécessité de se concentrer sur l'égalité réelle lors de la conception de normes et de politiques. D'après le juge McLachlin :

Les employeurs qui conçoivent des normes pour le milieu de travail doivent être conscients des différences entre les personnes et des différences qui caractérisent des groupes de personnes. Ils doivent intégrer des notions d'égalité dans les normes du milieu de travail. En adoptant des lois sur les droits de la personne et en prévoyant leur application au milieu de travail, les législatures ont décidé que les normes régissant l'exécution du travail devraient tenir compte de tous les membres de la société, dans la mesure où il est raisonnablement possible de le faire.

(Paragraphe 68)

Les employeurs  
qui conçoivent  
des normes pour  
des groupes de  
personnes ou  
différences qui  
caractérisent des  
groupes de  
personnes

pris contact avec des sociétés de télécommunications pour discuter de l'installation de téléscripteurs dans les lieux publics.

En 1999, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a terminé un examen de ses politiques relatives à la télévision privée. Cet examen a porté, entre autres, sur le sous-titrage codé pour malentendants et sur la prestation de services vidéo descriptifs pour les personnes aveugles ou ayant une déficience visuelle.

Le CRTC a décidé de maintenir sa politique de 1995 sur le sous-titrage codé, qui prévoit la fixation d'objectifs en fonction des recettes publicitaires annuelles des titulaires de licence. Le Conseil a également fixé des objectifs semblables à l'intention des télédiffuseurs de langue française. Tout en se réjouissant de cette dernière décision, la Commission croit que les progrès techniques et la baisse correspondante du coût du sous-titrage codé pourraient justifier une révision de cette politique dans un proche avenir.

Ayant conclu qu'il serait prématuré d'imposer des exigences précises, le CRTC a également décidé d'encourager les titulaires de licence à introduire progressivement les services vidéo descriptifs. Compte tenu des développements survenus ailleurs, il est à espérer que le CRTC réexaminera cette décision. Signalons que la Federal Communications Commission des États-Unis a proposé une règle qui obligerait les grands télédiffuseurs à offrir environ quatre heures par semaine d'émissions accessibles aux personnes malentendantes aux heures de grande écoute ou dans le cadre des émissions pour enfants.

La Commission

recevoir des

concernant des

services et des

canadiennes

française.

Commission

croit que

la baisse

correspondante

du coût

du sous-titrage

codé pourraient

justifier

une révision

de cette

politique

dans un

proche

avenir.

Ayant

conclu

qu'il

serait

prématuré

d'imposer

des

exigences

l'information

accéder à

des

de la part de

canadiennes

française.

Commission

croit que

la baisse

correspondante

du coût

du sous-titrage

codé pourraient

justifier

une révision

de cette

politique

dans un

proche

avenir.

Ayant

conclu

qu'il

serait

prématuré

d'imposer

des

exigences

précises,

le

CRTC

a également

decidé

d'encourager

les

titulaires

de

licence

à

introduire

progressivement

les

services

vidéo

descriptifs.

Compte

tenu

des

développements

survenus

ailleurs,

il

est

à

espérer

que

le

CRTC

réexaminera

cette

décision.

Signalons

que

la

Federal

Communications

Commission

des

États-Unis

a

proposé

une

règle

qui

obligerait

les

grands

télédiffuseurs

à

offrir

environ

quatre

heures

par

semaine

d'émissions

accessibles

aux

personnes

malentendantes

aux

heures

de

grande

écoute

ou

dans

le

cadre

des

émissions

pour

enfants.

bâtiments et autres installations de l'Association canadienne de normalisation (maintenant connue sous le nom de CSA International), ainsi qu'à l'activité des comités consultatifs sur le transport accessible de l'Office des transports du Canada et de Transports Canada.

La Commission est particulièrement heureuse de constater que l'Association canadienne de normalisation a fini d'établir les normes techniques et de conception des guichets automatiques accessibles. Elle espère que, dès l'adoption de ces normes, les fabricants et l'ensemble des fournisseurs de services, et non seulement les institutions financières sous réglementation fédérale, s'empresseront d'installer ces guichets partout au pays. La Commission tient à féliciter à cet égard la Banque Royale du Canada, qui a reçu un prix en 1999 pour avoir introduit des guichets automatiques à commande vocale. La Banque, qui a agi à la suite d'une plainte déposée contre elle par une personne aveugle, mérite des éloges parce qu'elle s'est montrée disposée à s'occuper du problème, et ce, en collaboration avec des organismes représentant les personnes aveugles ou ayant une déficience visuelle.

Le groupe de travail sur l'accès et le groupe de travail sur l'accès universel grâce à la technologie s'emploient à faire en sorte que les services Internet et les technologies de communication soient accessibles. Leurs propositions, qui portent sur les contrats d'approvisionnement, la conception des pages d'accueil et l'adaptation en milieu de travail, devraient faire l'objet d'un examen sérieux de la part du gouvernement fédéral et du monde des affaires.

La Commission continue à recevoir des plaintes concernant des services et des installations de transport inaccessibles, particulièrement de la part de personnes ayant des difficultés à accéder à l'information ou qui se servent d'aides au déplacement. Une bonne nouvelle, cependant, l'Office des transports du Canada a publié en 1999 un nouveau code de pratiques d'application volontaire sur l'accessibilité des traversiers.

Le manque de téléscripteurs dans les aéroports, les gares ferroviaires et les services de réservation est une autre source de préoccupation. La Commission et l'Office ont reçu des plaintes et se penchent sur la meilleure façon de remédier à la situation. La Commission a également

La Commission  
est  
particulièrement  
heureuse de  
constater que  
l'Association  
canadienne  
de normalisation  
a fini d'établir  
les normes  
techniques et  
de conception  
des guichets  
automatiques  
accessibles



Tout en se félicitant de cet engagement, la Commission doit exprimer certaines réserves. Le sous-comité de la Chambre des communes est allé jusqu'à affirmer que les mécanismes actuels, tels les rapports ministériels sur le rendement, « perpétuent l'existence de cloisons interdisant la coordination entre les ministères, ainsi que la reddition de comptes ». La Commission croit que la production des rapports annuels devrait se fonder sur des critères mis au point en consultation avec la collectivité. Si l'on veut que les grands problèmes reçoivent l'attention qu'ils méritent, ces rapports devraient de préférence être distincts des rapports ministériels sur le rendement.

Bon nombre des questions abordées dans le Programme d'action fédéral s'inscrivent dans le champ d'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. En effet, la *Loi* oblige déjà les ministères et les organismes gouvernementaux à supprimer les obstacles et à prendre les mesures d'adaptation nécessaires, à moins que ces dernières ne leur imposent une contrainte excessive. La Cour suprême du Canada a énergiquement réaffirmé à quel point il est important de prendre des mesures actives en faveur des groupes minoritaires tant en 1997, dans l'arrêt *Eldridge c. Colombie-Britannique*, qu'en 1999, dans l'arrêt *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, mieux connu sous le titre de décision *Meiorin*. Ces décisions préconisent d'intégrer la suppression des obstacles à la participation dans les politiques, les services et les programmes, plutôt que de s'en soucier après coup en prenant des mesures d'adaptation. La Commission croit que cette manière de procéder aidera à concrétiser la vision proposée dans *Orientations futures*.

## Accès et participation

La Commission a continué, au cours de l'année, à donner des conseils sur les dispositions de la *Loi* et à encourager le recours à une démarche systémique pour supprimer les obstacles. Son personnel a collaboré à cet égard aux travaux du Comité interministériel sur les personnes handicapées de Développement des ressources humaines Canada, du groupe de travail sur l'accès du Conseil du Trésor et du groupe de travail conjoint du Trésor-Conseil national de recherches sur l'accès universel grâce à la technologie. La Commission a également contribué aux efforts déployés par le Comité technique sur l'accessibilité des

politiques et des programmes, nouveaux et existants, dans un cadre stratégique de planification et de rapport, car il révélera certainement l'existence d'obstacles. La meilleure façon de les supprimer consisterait, pour tous les ministères et organismes intéressés, à établir des plans d'action qui se renforcent mutuellement et qui comportent des calendriers de mise en œuvre et un engagement spécifique de ressources.

Tant les groupes de défense des droits des personnes handicapées que le sous-comité de la Chambre des communes ont déploré l'absence d'un cadre de responsabilisation et une application déficiente des politiques gouvernementales. Les groupes concernés demandent la création d'un nouveau « centre de responsabilité » indépendant, chargé de défendre les droits des personnes handicapées au sein de l'administration publique. Pour sa part, le sous-comité de la Chambre des communes a recommandé de mettre sur pied « un centre de responsabilité intégré chargé de gérer le dossier des personnes handicapées [...] pour influencer tant sur les politiques que sur les programmes ».

Tout en donnant son plein appui à l'idée de faire assumer aux ministères et aux programmes la responsabilité de la suppression des obstacles, la Commission continuera à demander l'adoption de mécanismes renforcés de mise en œuvre et de responsabilisation.

La présentation de rapports revêt une importance cruciale. Le sous-comité de la Chambre des communes a recommandé au Conseil du Trésor et à Développement des ressources humaines Canada de présenter des rapports annuels sur les progrès réalisés dans la suppression des obstacles. Pour favoriser l'intégration, la cohérence et la responsabilisation dans tous les programmes et les services gouvernementaux, ces rapports devraient présenter des renseignements sur les résultats, les engagements et les indicateurs de rendement.

Dans sa réponse, le gouvernement a dit qu'il établirait un cadre interministériel pour rendre compte des progrès réalisés en faveur des personnes handicapées, mais qu'il commencerait, dans une première étape, par examiner la possibilité d'intégrer la production des renseignements voulus dans les mécanismes de rapport existants.

à demander  
l'adoption de  
mécanismes  
nouveau  
de mise en  
œuvre et de

condition des personnes handicapées de la Chambre des communes. Il y a ensuite eu *Une stratégie nationale pour les personnes ayant des incapacités : la définition communautaire*, étape d'un travail en cours produit par le Conseil des Canadiens avec déficiences au nom d'une coalition de groupes de défense des droits des personnes handicapées. Enfin, le gouvernement fédéral a rendu publique sa politique cadre, intitulée *Orientations futures*, et son programme d'action connexe pour les personnes handicapées.

Bien que ces documents présentent des points de vue divergents quant à la façon de réaliser les changements nécessaires, ils soulignent tous la nécessité d'assurer des mesures de soutien et des services intégrés et coordonnés dont on doit rendre compte. Chacun des documents reconnaît qu'il est nécessaire d'établir des partenariats entre les organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux, l'entreprise privée, les groupes communautaires et les personnes ayant une déficience. Chacun fait également ressortir la nécessité de supprimer les obstacles systémiques à la participation.

Parallèlement aux principes adoptés en février 1999 dans l'entente cadre fédérale-provinciale-territoriale sur l'union sociale, cette optique commune permet d'espérer des changements concrets dans l'année qui vient. La Commission contribuera à ces changements en participant à l'activité de divers groupes de travail et organismes consultatifs, et en continuant à prodiguer conseils et encouragements à ceux qui s'emploient à combattre la discrimination.

### *Le Programme d'action fédéral concernant les personnes handicapées*

La Commission se félicite de nombreuses initiatives prises dans le cadre du Programme d'action fédéral concernant les personnes handicapées. Elle se réjouit en particulier de constater que les préparatifs se poursuivent en vue d'une nouvelle Enquête sur la santé et les limitations d'activités (ESLA) et que des comités ont été formés pour examiner des questions telles que l'accessibilité des technologies de l'information. La Commission appuie l'engagement qui a été pris d'examiner tous les programmes et toutes les politiques et pratiques à travers une « lentille accès et intégration ». Il faudra en outre intégrer cet examen des

Les documents  
soulignent tous  
la nécessité  
d'assurer des  
mesures de  
soutien et  
coordonnées  
dont on doit  
rendre compte

# La déficience

a Commission continue de croire que les droits des personnes ayant une déficience méritent une attention particulière dans le contexte élargi des droits de la personne. Pendant l'année à l'étude, le gouvernement, les entreprises et les fournisseurs de services ont pris des mesures pour permettre aux personnes ayant une déficience de participer pleinement à la société canadienne. Il est clair, cependant, qu'il reste encore beaucoup à faire pour qu'elles puissent avoir leur juste part de tout ce que le Canada a à offrir.

L'emploi et l'accessibilité figurent parmi les principaux enjeux. Comme nous l'avons noté dans le chapitre sur l'équité en matière d'emploi, les personnes handicapées n'obtiennent pas une part équitable des recrutements ni dans le secteur public ni dans le secteur privé.

De la même façon, nous ne sommes pas encore près de réaliser une série nationale de codes du bâtiment assurant l'accessibilité pour les personnes handicapées. Dans les domaines des transports, de l'accès à l'information et des télécommunications, les progrès réalisés dépendent essentiellement du règlement de plaintes individuelles. Et, même si la décision rendue en 1997 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Eldridge c. Colombie-Britannique* ordonnait aux fournisseurs de services de prendre des mesures pour assurer l'accessibilité, il ne semble guère y avoir une action concertée à cet égard.

## Pour une pleine participation

Un énergique débat s'est poursuivi en 1999 au sujet des stratégies propres à assurer une citoyenneté à part entière et une pleine participation aux personnes ayant une déficience. Le débat a tourné autour d'un certain nombre de documents. Le premier, *À l'image de l'interdépendance : Les personnes handicapées, le Parlement, le gouvernement et la société*, a été publié par le Sous-comité de la

unique de classement des emplois. Ce nouveau système a d'ailleurs franchi, pendant l'année à l'étude, d'autres étapes qui le rapprochent sensiblement de sa mise en œuvre.

La Commission appuie les objectifs d'universalité, de non-sexisme et de simplification de la Norme générale de classification. Un système qui reconnaît d'une manière équitable les aspects du travail accompli par les femmes devrait permettre d'éviter dans une grande mesure les problèmes de parité salariale à l'avenir. Pendant la mise au point du nouveau système, le personnel de la Commission a conseillé le Conseil du Trésor sur les moyens d'encourager le non-sexisme.

Il convient de reconnaître les progrès réalisés par le Conseil du Trésor dans le cadre de cet ambitieux projet. Néanmoins, au moment où s'achèvent les travaux, il est important d'appliquer intégralement les principes et les sauvegardes du non-sexisme.



relations employeur-employés, mais c'est aussi le cas du salaire minimum, des exigences relatives à la santé et à la sécurité au travail, du congé de maternité et du congé parental. Notre économie de marché est assujettie à des règles de base définies par nos législateurs, et la parité salariale devrait être considérée comme l'une d'elles.

### Autres affaires de parité salariale

Tandis que le règlement obtenu par l'Alliance de la fonction publique faisait les manchettes en 1999, un certain nombre d'autres affaires de parité salariale se sont réglées, souvent avec l'aide de la Commission. Ainsi, un accord final a été conclu dans une affaire réglée deux ans plus tôt entre l'énergie atomique du Canada Limitée et la section locale 404 du Syndicat international des employés professionnels et de bureau. Le règlement conclu en 1997 prévoyait une série de versements initiaux ainsi que la mise en train d'une étude conjointe patronale-syndicale de parité salariale. L'étude, qui a été terminée en novembre 1999, assure des versements supplémentaires et des rajustements salariaux aux membres des groupes à prédominance féminine. Cette affaire montre qu'il est possible d'obtenir d'excellents résultats lorsque l'employeur et le syndicat décident de coopérer en matière de parité salariale.

Au cours de la dernière année, des procédures judiciaires se sont poursuivies au sujet des plaintes de disparité salariale déposées contre Bell Canada, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Postes Canada, Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International. Bien que tous ces cas portent sur des questions de principe, ils ont souvent été bloqués par des arguments de procédure que les employeurs ont soulevés et qui, à l'occasion, ne semblaient pas avoir d'autre but que de retarder l'audition des arguments de fond. Le *Rapport juridique* de la Commission donne des précisions sur les principales causes de parité salariale.

### La Norme générale de classification

En 1999, le gouvernement fédéral a poursuivi sur un autre front ses efforts tendant à régler les questions de rémunération qui se posent dans la fonction publique. Grâce à la nouvelle Norme générale de classification, 72 normes désuètes seront remplacées par un système

L'affaire de l'Alliance de la fonction publique met en évidence certaines des forces et des faiblesses de l'article 11 de la Loi. L'avantage de la disposition est qu'elle offre un recours à ceux et celles qui croient que leur emploi est sous-évalué et, par conséquent, sous-rémunéré parce que leur groupe est à prédominance féminine. En même temps, l'article 11 favorise la conformité du Canada aux conventions internationales qui exigent de verser une rémunération égale pour des fonctions équivalentes.

Par ailleurs, le principal inconvénient de la Loi est qu'elle se fonde sur les plaintes, ce qui entraîne des affrontements inutiles, une application irrégulière et des frais qui peuvent vite devenir considérables. La Commission croit qu'il vaudrait mieux baser la Loi sur des obligations positives et sur la coopération entre employeurs et syndicats. Plusieurs provinces appliquent déjà cette approche de la parité salariale. De son côté, le gouvernement fédéral a adopté une démarche semblable dans le cas de l'équité en emploi.

La Commission souhaiterait qu'un débat public soit tenu sur les mesures à prendre pour assurer l'efficacité de la parité salariale à l'ère de la mondialisation et pour tenir compte des transformations que connaît le monde de l'emploi. Il est important que la parité salariale reste du domaine des droits de la personne et qu'un organisme indépendant suive de près les progrès accomplis.

Entre-temps, pour donner le maximum d'efficacité aux dispositions législatives actuelles, la Commission publie des documents expliquant les concepts de la parité salariale dans un langage non technique. De plus, elle recourt davantage à la médiation et encourage les parties à essayer de régler leurs différends à l'amiable.

L'affaire de l'Alliance de la fonction publique aura par ailleurs fait la preuve que la parité salariale suscite la discussion. Certains contestent encore l'idée même de légiférer dans ce domaine, soutenant qu'il ne faut pas influencer les mécanismes de fixation des salaires du marché. Pour la Commission, les tenants de ce point de vue font abstraction de preuves claires établissant que les salaires sont influencés par les valeurs et les traditions aussi bien que par l'offre et la demande. Il n'y a pas de doute que la parité salariale a des répercussions sur les salaires et les

personne, qui a tenu des audiences pendant plus de 250 jours entre 1991 et 1997. Dans une première décision rendue en 1996, le tribunal a statué que l'étude conjointe sur la parité salariale constituait une base raisonnable pour déterminer si les salaires des employés intéressés devaient faire l'objet d'autres rajustements. Entre-temps, l'Institut professionnel de la fonction publique avait conclu avec le Conseil du Trésor une entente assurant des rajustements salariaux aux membres des groupes à prédominance féminine, comme celui des sciences infirmières.

En 1998, le tribunal a rendu une seconde décision dans laquelle il établissait la formule à utiliser pour calculer les rajustements dus aux membres de l'Alliance faisant partie de groupes à prédominance féminine. En août 1998, le gouvernement a réagi en demandant un contrôle judiciaire de cette décision.

Le 19 octobre 1999, M. le juge John Evans de la Section de première instance de la Cour fédérale a confirmé la décision du tribunal, statuant que l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* devait, comme toutes les autres dispositions de la *Loi*, être interprété d'une manière large, conforme à l'objet visé et à la nature quasi

constitutionnelle de cette mesure législative. Dans le contexte de la parité salariale, cela signifie qu'il faut, d'une part, adopter une démarche qui mette un terme à la sous-évaluation systémique du travail essentiellement accompli par des femmes et, de l'autre, éviter les méthodes de calcul indûment restrictives. D'après le juge Evans, la décision du tribunal satisfaisait facilement à ces critères.

Dix jours après la publication de la décision de la Cour fédérale, le gouvernement et l'Alliance ont pu s'entendre sur les modalités de mise en œuvre de la décision.

Ce règlement a eu des répercussions quasi immédiates, que la Commission juge positives. En effet, six semaines à peine après l'accord, il a été possible de régler à titre provisoire des plaintes de disparité salariale déposées en 1991 par des fonctionnaires s'occupant d'administration du personnel. Ce règlement, qui assure aux bénéficiaires quelques dizaines de millions de dollars en paiements rétroactifs et en rajustements salariaux, devait être soumis aux commissaires pour approbation au début de 2000.

Le gouvernement  
fédéral et  
l'Alliance  
ont pu  
s'entendre  
sur les  
modalités  
de mise  
en œuvre  
de la décision

## La parité salariale

En de questions ont autant retenu l'attention des médias en 1999 que l'entente de parité salariale conclue entre le Conseil du Trésor et l'Alliance de la fonction publique du Canada. Ce n'était guère surprenant, compte tenu de l'historique du différend ainsi que de l'importance et de la portée du règlement.

Globalement, l'entente qui a mis fin au litige d'une quinzaine d'années prévoit le versement de quelque 3,5 milliards de dollars à environ 230 000 fonctionnaires et ex-fonctionnaires fédéraux, allant des secrétaires et des commis au personnel hospitalier et aux employés de bibliothèque. Les groupes bénéficiaires se composent de femmes à plus de 85 %.

L'affaire avait débuté en 1984, lorsque l'Alliance a déposé une plainte auprès de la Commission au nom des commis, dont la majorité étaient des femmes. Cette plainte a amené le gouvernement et les syndicats en cause à entreprendre une étude conjointe sur la parité salariale. Réalisée entre 1985 et 1989, l'étude a permis de comparer les compétences, responsabilités, efforts et conditions de travail correspondant à différents emplois. Même si les deux parties convenaient que les emplois à prédominance féminine devaient faire l'objet de rajustements paritaires, elles n'ont pas pu s'entendre sur les modalités de calcul de ces redressements. Les discussions ayant abouti à une impasse, le gouvernement a décidé de verser certains paiements unilatéralement. Les deux syndicats qui représentaient les employés des groupes à prédominance féminine — l'Alliance de la fonction publique et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada — ont déposé des plaintes auprès de la Commission, alléguant que les disparités salariales révélées par l'étude conjointe persistaient.

Lorsqu'elle s'est rendu compte qu'elle ne pouvait pas amener les deux parties à une entente, la Commission a renvoyé l'affaire à un tribunal des droits de la

prouvé de façon crédible que l'incapacité de M<sup>me</sup> Meiorin de satisfaire à la norme créait un risque pour la sécurité.

Dans la seconde affaire, la cause *Grismer*, la Cour suprême a étendu l'application du critère de l'arrêt *Meiorin* aux personnes ayant une déficience. Même si Terry Grismer avait réussi à plusieurs reprises le test de conduite prescrit en Colombie-Britannique, il s'était vu refuser le permis de conduire parce que les services du Surintendant provincial des véhicules automobiles écartaient systématiquement tous les candidats atteints d'un certain trouble de la vue. Notant que beaucoup d'autres pays accordaient le permis de conduire aux personnes ayant la même forme de déficience visuelle, la Cour s'est ralliée au principe que les personnes ayant une déficience devraient être jugées d'après ce qu'elles peuvent faire et non en fonction de normes générales ou abstraites.

Les décisions *Meiorin* et *Grismer* obligent les employeurs et les fournisseurs de services sous réglementation fédérale à veiller à ce que leurs normes favorisent une égalité réelle par l'adoption de mesures d'adaptation systémiques, au lieu de mesures d'exception destinées à assurer l'égalité de façon ponctuelle.

La Commission s'efforcera, pour sa part, de faire en sorte que les employeurs et les fournisseurs de services sous réglementation fédérale soient informés de la portée des décisions *Meiorin* et *Grismer*, dont il est plus abondamment question dans le chapitre sur la déficience. 🐾

Les actions  
Meiorin et  
Grismer  
à l'égard  
des fournisseurs  
de services sous  
réglementation  
fédérale et  
leurs normes  
favorisent une  
égalité réelle



Quelques affaires méritent néanmoins d'être signalées ici parce qu'elles auront probablement d'importantes ramifications.

Mentionnons d'abord l'entente conclue entre le Conseil du Trésor et l'Alliance de la fonction publique du Canada dans le litige de longue date touchant la parité salariale dans la fonction publique fédérale. Les deux parties ont convenu des modalités de calcul de la rémunération due aux plaignants le 29 octobre 1999, dix jours seulement après que la Cour fédérale eut confirmé la décision rendue en juillet 1998 par un tribunal des droits de la personne. Le tribunal avait conclu que les fonctionnaires des groupes professionnels à prédominance féminine ne recevaient pas une rémunération égale pour des fonctions équivalentes. L'entente touche quelque 230 000 fonctionnaires ou ex-fonctionnaires, des femmes à plus de 85 %, comprenant aussi bien des secrétaires et des commis que du personnel hospitalier et des employés de bibliothèque.

Bien que la décision ait suscité une certaine controverse, la Commission considère ce règlement comme une mesure positive. Les systèmes d'évaluation des emplois, comme ceux qui servent à des fins de parité salariale, nous permettent d'aller au-delà de la simple comparaison de postes identiques. Tant que les femmes demeureront concentrées dans un petit nombre de groupes professionnels, nous aurons besoin de tels systèmes pour assurer l'équité.

Deux décisions rendues l'année dernière par la Cour suprême du Canada, dans des affaires de discrimination fondées l'une sur le sexe et l'autre sur la déficience, auront d'importantes répercussions dans le domaine des droits de la personne.

L'affaire *Meiorin* concernait une femme qui, depuis plus de deux ans, travaillait pour la province de la Colombie-Britannique au sein d'un groupe d'élite chargé de combattre les incendies. En 1994, Mme Meiorin a perdu son emploi parce qu'elle n'avait pas réussi à l'un des nouveaux tests de condition physique imposés aux pompiers. Son syndicat ayant présenté un grief, l'affaire a fini par aboutir devant la Cour suprême du Canada. La Cour s'est prononcée en faveur de Mme Meiorin, confirmant une sentence arbitrale antérieure selon laquelle le gouvernement provincial n'avait pas établi que les tests de condition physique constituaient une exigence professionnelle justifiée puisqu'il n'avait pas

demeureront  
concentrées

dans un petit

ne

graves

professionnels,

nous aurons

besoin de

système

d'évaluation

d'emplois

pour assurer

l'équité

## Une Commission renouvelée

La Commission croit fermement qu'un nouveau cadre législatif contribuerait à une meilleure protection des droits de la personne au sein du troisième millénaire, mais il est évident qu'on ne peut pas tout arrêter en attendant que le Parlement se décide à agir. Nous croyons qu'il est possible de prendre des mesures pour rendre notre action plus efficace dans le cadre de la loi actuelle. C'est pour cette raison que la Commission a lancé en 1998 un projet de renouvellement qui doit se terminer en avril 2001.

Les éléments centraux de ce projet sont l'élimination de l'arrière plan de plaintes ainsi que la révision des procédures de traitement et un examen approfondi du système de gestion des plaintes. L'objectif visé est de raccourcir les délais et d'accroître la transparence et l'efficacité du processus, devenu plus complexe dans notre monde qui évolue rapidement.

En 1999, la Commission a concentré ses ressources sur le règlement des plaintes déposées depuis plus de neuf mois. Elle a aussi mis en œuvre un projet pilote visant à déterminer l'efficacité de la médiation, comme moyen d'aider les parties à s'entendre à l'amiable, tôt dans le processus de traitement des plaintes. On trouvera plus de détails à ce sujet dans le chapitre sur la protection des droits de la personne. La Commission a également entrepris de moderniser ses procédures de mise en œuvre, ses manuels et ses systèmes informatiques.

La Commission a l'intention de revoir, au cours de l'année 2000, ses normes de service et de rendement pour s'assurer qu'elles répondent aux besoins des Canadiens et Canadiennes.

## Quelques décisions importantes

Nous présentons dans un document distinct, le *Rapport juridique*, un résumé des principales décisions rendues par les tribunaux des droits de la personne et les cours de justice au cours de la dernière année. Nous donnons aussi, dans chacun des chapitres du *Rapport annuel*, de plus amples détails sur les décisions qui se rattachent au sujet traité.

Un projet pilote  
visé à  
déterminer  
l'efficacité  
des moyens  
d'aider les  
parties à  
s'entendre à  
l'amiable, tôt  
dans le processus  
de traitement  
des plaintes

Tout le monde convient que certains aspects de la loi actuelle nécessitent un examen attentif. Le processus de traitement des plaintes en est un exemple patent. Ce processus est devenu trop long et trop complexe, et s'est écarté considérablement du modèle simple envisagé par le législateur il y a une génération. Il est nécessaire de simplifier la procédure et d'accorder à la Commission la latitude voulue pour faire la distinction entre les cas de réelle discrimination et les affaires qui relèvent clairement du domaine des relations de travail ou qui témoignent d'un manque évident de communication entre les parties.

La Commission espère que les modifications apportées à la Loi lui donneront de meilleurs moyens de combattre la discrimination systémique. Notre société a fait beaucoup de chemin depuis l'époque où les employeurs pouvaient ouvertement refuser de donner un emploi aux membres de certains groupes, qu'il s'agisse de femmes, de Juifs ou de « gens de couleur ». Il n'en reste pas moins que des obstacles à l'emploi et à l'accès aux services continuent d'exister, souvent par suite de politiques ou de pratiques ayant, tout à fait involontairement, des effets préjudiciables. Dans ces cas, les plaintes individuelles ne sont pas toujours le meilleur moyen de changer les choses. Parmi les solutions de rechange à envisager, la Commission espère qu'on examinera la possibilité de recourir à des pouvoirs de vérification ou d'enquête axés sur des questions, des industries ou des secteurs particuliers, sans que des plaintes soient présentées.

La Commission a déjà mentionné dans le passé qu'il conviendrait d'accorder une plus grande attention aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. Même si elles ne sont pas très connues de la plupart des Canadiens, ces obligations devraient modeler nos réactions à toute une série de situations. La révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est certes une bonne occasion d'y inscrire plus clairement la dimension internationale des droits de la personne. Ainsi, on pourrait mentionner explicitement dans la Loi que le Canada est signataire d'instruments internationaux tels que le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. On devrait aussi songer à donner à la Commission le mandat de présenter des observations sur le respect des engagements internationaux du Canada en matière de droits de la personne.

La Commission  
a déjà  
mentionné  
dans le  
passé qu'il  
conviendrait  
d'accorder  
une plus grande  
attention aux  
obligations  
internationales  
du Canada  
en matière  
de droits de la  
personne

éléments reliés aux droits de la personne. De plus en plus, ces droits constituent un important critère lorsqu'il s'agit de juger l'action d'un gouvernement.

Le Canada a autant influencé cette évolution qu'il en a subi les conséquences, alors que les droits de la personne et les questions d'équité prenaient une place centrale parmi les préoccupations nationales. Sur la scène internationale, le Conseil économique et social des Nations Unies nous a une fois de plus félicités pour avoir su établir la meilleure qualité de vie au monde. Toutefois, nous avons également été pris à partie à cause de la persistance des disparités socio-économiques dans le pays, surtout parmi les Autochtones. Au Canada même, les gens sont peut-être de plus en plus conscients du fait que le développement économique et social est intimement lié aux droits de la personne. Bien sûr, les garanties d'égalité devant la loi ne pèsent pas très lourd pour ceux que la pauvreté, le manque d'instruction et l'accès limité à l'emploi privent toujours de l'égalité des chances. Les Autochtones et les personnes ayant une déficience continuent d'ailleurs à être surreprésentés dans ces catégories.

### Les rouages des droits de la personne

En avril 1999, le ministre de la Justice a annoncé que le gouvernement avait l'intention d'entreprendre une révision complète de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. À cette fin, un comité d'éminents juristes présidé par Gérard La Forest, ancien juge de la Cour suprême du Canada, a été chargé d'examiner la loi actuelle et de proposer des modifications à la ministre. La Commission appuie pleinement cette révision : en effet, bien que la *Loi* ait été modifiée de temps en temps, elle n'a jamais fait l'objet d'un examen exhaustif depuis son adoption en 1977. Bien sûr, la société canadienne et notre compréhension du concept des droits de la personne ont considérablement évolué depuis.

Le Comité de révision a sollicité des mémoires et tenu des réunions avec différents groupes dans plusieurs régions du Canada. Les membres de la Commission ont également eu l'occasion de s'entretenir avec le Comité. Celui-ci doit présenter son rapport à la ministre au printemps 2000. Naturellement, la Commission attend avec impatience les résultats de la révision.

Les gens sont  
peut-être  
de plus  
en plus  
conscients  
du fait que le  
développement  
économique  
et social  
est intimement  
lié aux  
droits de la  
personne

## Introduction

À la dernière décennie a eu plus que sa part de catastrophes humaines, que ce soit au Rwanda, au Kosovo ou au Timor-Orientel. Mais elle a également été témoin de l'avènement et de l'acceptation de plus en plus générale du principe que les droits de la personne font partie intégrante du fonctionnement de la société civile. C'est ce principe qui a entraîné l'arrestation à Londres de l'ancien président du Chili pour qu'il réponde aux accusations découlant de la mort de ses opposants politiques vingt ans plus tôt. C'est aussi ce principe qui a préparé la voie à l'établissement d'un tribunal des crimes de guerre et au jugement, sous des auspices internationaux, des personnes accusées d'atrocités dans leur propre pays. Comme l'a dit Václav Havel, président de la République tchèque, dans le discours mémorable qu'il a prononcé devant le Sénat et la Chambre des communes en avril 1999, nous sommes en train d'amener progressivement la

race humaine à réaliser que l'être humain est plus important que l'État.

Divers facteurs contribuent à l'importance accrue qu'on attache aux droits de la personne : l'avènement de démocraties pluralistes un peu partout dans le monde, les progrès des technologies de l'information et la disparition progressive des frontières nationales. Pour la première fois, des institutions économiques telles que le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiquement envisagent des moyens de promouvoir les principes des droits de la personne dans leurs programmes. L'Organisation mondiale du commerce cherche également à établir des liens entre le commerce et les droits humains. Un certain nombre de multinationales, prenant conscience du fait que la responsabilité sociale est nécessaire pour maintenir un développement durable, ont commencé à intégrer les principes des droits de la personne dans leurs stratégies d'affaires. Les relations entre pays qui, il n'y a pas si longtemps, étaient dominées par les questions de sécurité et les considérations commerciales, comprennent très souvent maintenant des



les multiples mécanismes existants — fait l'envie de bien des pays. Que de fois me suis-je sentie fière d'être Canadienne et de travailler dans un organisme voué à la défense et à la promotion des droits des personnes les plus défavorisées.

Alors, pourquoi ce sentiment d'inquiétude aujourd'hui? Serait-ce parce que l'écart entre les riches et les pauvres ne cesse de s'élargir et que cette polarisation se fait au détriment de certains groupes? Dans un pays riche comme le nôtre, comment s'enorgueillir de l'augmentation de la pauvreté? Pouvons-nous vraiment nous réjouir quand de plus en plus de femmes, chefs de famille, se retrouvent démunies au point de ne pas savoir d'où viendra leur prochain repas? La situation des personnes ayant une déficience, dont on ne semble se préoccuper que lorsqu'elle nous touche directement, demeure des plus précaires, et ce, année après année. Les obstacles que rencontrent les jeunes Autochtones s'illustrent de bien des façons, notamment par un taux de suicide huit fois plus élevé chez les femmes et cinq fois plus élevé chez les hommes par rapport à la moyenne nationale. Le racisme, qu'on croyait en voie de disparition, affiche une nouvelle forme plus insidieuse, plus difficile à cerner, mais tout aussi perverse.

Cette inquiétude me fortifie, cependant, dans ma conviction selon laquelle il nous faut rester vigilants et poursuivre nos efforts pour édifier une société équitable, une société où le respect des droits et la dignité de la personne demeurent des valeurs fondamentales. Ce n'est qu'à ce moment-là que nous pourrions dire qu'il existe une culture des droits de la personne au Canada.



Michelle Falardeau-Ramsay, c.r.  
Présidente

## Préface

Chaque année, quand vient le temps du dépôt du rapport annuel de la Commission, je m'interroge sur les progrès réalisés au cours de l'année écoulée. En 1999, plusieurs victoires ont permis de faire avancer les droits de la personne, notamment le dénouement de la cause de parité salariale opposant le Conseil du Trésor et l'Alliance de la fonction publique du Canada. Le règlement de ce litige — et la reconnaissance par le gouvernement du droit fondamental à l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes — est venu couronner près de quinze années de lutte. Par ailleurs, plusieurs décisions importantes des tribunaux sont aussi venues appuyer la cause des personnes ayant une déficience dans leurs efforts d'intégration au marché du travail.

L'année 1999 a également été marquée par les travaux du Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le processus de révision ainsi amorcé permettra de modifier la *Loi* de façon qu'elle reflète mieux les valeurs de la société canadienne d'aujourd'hui.

Enfin, je suis fière des réformes entreprises au sein de la Commission à la suite des recommandations formulées par le vérificateur général dans son rapport de septembre 1998. Ce renouvellement inscrit dans le cadre de notre vision de la Commission, celle « d'un leader dynamique et progressiste qui participe à l'avancement d'une société dont les membres souscrivent aux droits de la personne, appuient la diversité et font preuve de dignité les uns envers les autres ».

Au cours de mes voyages à l'étranger dans le cadre des activités internationales de la Commission, je suis toujours frappée par le fait que notre pays est reconnu comme un chef de file dans le domaine des droits de la personne. D'ailleurs, la protection de ces droits au Canada — que ce soit par l'action de notre commission ou celle de nos pendants dans les provinces et les territoires, ou par

---



---

### Mary Mac Lennan

Résidente d'Halifax (Nouvelle-Écosse), Mary Mac Lennan a été nommée commissaire en novembre 1995. Reçue au Barreau de sa province en 1979, elle a exercé sa profession à titre individuel jusqu'en 1990. En 1981-1982, elle a occupé le poste de coordonnatrice provinciale de la Nova Scotia League for Equal Opportunities. Elle a tenu un rôle semblable dans le cadre de la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées en 1988 et fait office de coordonnatrice des relations multiculturelles et interraciales pour la Ville d'Halifax de 1990 à 1992. Lauréate du prix des droits de la personne décerné par la Nouvelle-Écosse en 1993, elle a été nommée présidente de la commission des droits de la personne de cette province en 1996, après avoir rempli deux mandats en qualité de membre.

En 1999, <sup>Mme</sup> Mac Lennan a accepté le poste de coordonnatrice de l'équité à l'Université St. Francis Xavier et poursuit ses travaux sur les aspects des nouvelles technologies génétiques et de reproduction relevant des droits de la personne. Elle a également fait partie du comité de rédaction de *Just Cause*, revue spécialisée qui s'adresse aux personnes ayant une déficience de même qu'aux praticiens du droit.

---

### Kelly Russ

Kelly Harvey Russ, qui est membre de la Première Nation des Haidas, a été nommé commissaire en avril 1998.

Résident de Vancouver (C.-B.), M. Russ a obtenu, en 1990, un baccalauréat ès arts en science politique et en histoire et, en 1993, un baccalauréat en droit de l'Université de Victoria, où il a aussi présidé la Native Law Student Society. En 1994, il est devenu membre de la Law Society of British Columbia et de l'Association du Barreau canadien.

Maintenant praticien autonome, M. Russ s'occupe tout particulièrement des droits et litiges découlant de la *Loi sur les Indiens* et d'autres lois fédérales et provinciales touchant les Autochtones. Il représente de plus des Autochtones dans des causes touchant le droit familial et la protection de l'enfance.

En 1999, M. Henteloff a reçu le prix d'excellence de l'Association canadienne des troubles d'apprentissage pour l'ensemble de ses réalisations. En 1998, il a été nommé Membre de l'Ordre du Canada et, en 1994, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration lui a décerné le Certificat du mérite civique. En 1992, il a reçu la Médaille commémorative du 125<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération en reconnaissance de son action communautaire. En 1989, l'Association manitobaine des droits et libertés lui a remis un certificat de mérite pour son action en faveur des groupes minoritaires. En 1984, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social lui a décerné le Certificat d'honneur pour son travail de bénévolé.

### *Robinson Koipillai*

Robinson Koipillai, C.M., est commissaire depuis 1995. Enseignant, directeur d'école et travailleur communautaire bénévoles, il a surtout travaillé dans les domaines de l'éducation, des droits de la personne, du multiculturelisme et du développement international. M. Koipillai a été président de l'Alberta Cultural Heritage Council, président de l'Alberta Council for Global Cooperation, membre du bureau du Conseil canadien pour la coopération internationale et président de la Canadian Multicultural Education Foundation.

Au cours de sa carrière, M. Koipillai a établi des programmes d'études en multiculturelisme et en droits de la personne pour les écoles secondaires et élaboré pour divers ordres de gouvernement des propositions visant à répondre aux besoins des néo-Canadiens en matière sociale et en ce qui concerne la citoyenneté et les droits de la personne. Il a aidé le gouvernement fédéral à revoir sa politique étrangère et mis sur pied des projets de développement international pour des collectivités défavorisées. Il a travaillé auprès d'organisations non gouvernementales s'occupant de droits de la personne et de développement international pour les aider à accroître l'efficacité de leurs réseaux. Il continue à organiser des débats publics, des séminaires et des ateliers, ainsi que des conférences nationales et internationales sur des questions d'intérêt public.

En 1980, M. Koipillai a reçu le prix de l'homme de l'année du ministre fédéral du Multiculturelisme et, en 1988, le prix national d'excellence en enseignement du Conseil des arts du Canada. En 1998, il a été admis au Temple de la renommée d'Edmonton et a reçu le prix Lewis-Perinbam pour le développement international. Récipiendaire de la Médaille commémorative du gouverneur général en 1992, il a été nommé Membre de l'Ordre du Canada en 1996.

fondé, en 1996, la société AFA Strategies and Development Inc., spécialisée dans l'équité en emploi et en développement international.

---

### *Phyllis Gordon*

Résidente de Toronto, Phyllis Gordon a été nommée commissaire en mai 1998. M<sup>me</sup> Gordon a obtenu son baccalauréat ès arts de l'Université McGill en 1967 et un certificat d'enseignement des beaux-arts de l'Université du Québec à Montréal. Elle a obtenu son diplôme de l'Osgoode Hall Law School en 1977 et a été admise au Barreau de l'Ontario en 1979.

M<sup>me</sup> Gordon a pratiqué le droit du travail et le droit de la famille pendant plusieurs années, à Kingston et Hamilton (Ontario). Au cours de sa carrière, elle a acquis une vaste expérience de divers domaines liés aux droits de la personne, dont la parité salariale et l'équité en matière d'emploi. Après avoir dirigé les Parkdale Community Legal Services à Toronto pendant cinq ans, elle a accepté, en 1994, la présidence du Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario. Elle fait maintenant de l'arbitrage et de la médiation, surtout en relations de travail.

M<sup>me</sup> Gordon fait aussi partie du conseil d'administration de plusieurs organismes communautaires qui s'occupent des personnes défavorisées et de la violence contre les femmes.

---

### *Yvde M. Henteloff*

Résident de Winnipeg (Manitoba), Yvde Henteloff, C.M., c.r., a été nommé au poste de commissaire en novembre 1998, charge qu'il avait déjà occupée de 1980 à 1986. Il est associé principal de la société d'avocats Pitblado Buchwald Asper à Winnipeg et se spécialise dans le droit des sociétés, le droit commercial, la médiation et les droits de la personne. Il a arbitré des plaintes reliées aux droits de la personne.

M. Henteloff siège au conseil d'administration de divers organismes communautaires. Depuis trente ans, il oeuvre pour la cause des enfants ayant des besoins spéciaux. Il s'est beaucoup intéressé à eux, que ce soit dans des écrits ou des conférences. Il a également été invité à parler des droits de la personne, sous l'angle des groupes minoritaires, dans les diverses régions du pays et à l'étranger. Il est avocat honoraire de l'Association canadienne des troubles d'apprentissage et membre du Conseil national de la Fondation canadienne des droits de la personne, du Conseil consultatif de l'Association manitobaine des droits et libertés et du conseil d'établissement de l'Université hébraïque de Jérusalem.



## Les commissaires

Constituée en 1977, la Commission canadienne des droits de la personne se compose de deux commissaires à temps plein et d'au plus six commissaires à temps partiel. Le président et le vice-président sont nommés pour un mandat d'une durée maximale de sept ans, et les autres commissaires, pour au plus trois ans. Voici de courtes notices biographiques des commissaires qui étaient en fonction en 1999.

### *Michelle Falardeau-Ramsay*

Michelle Falardeau-Ramsay, c.r., a été nommée présidente de la Commission en janvier 1997. Après avoir obtenu son diplôme en droit de l'Université de Montréal et avoir été admise au Barreau du Québec, elle a poursuivi une carrière dans le domaine du droit du travail. Elle a travaillé comme avocate à l'étude Massicotte, Levac et Falardeau, puis est devenue associée principale du cabinet Levac et Falardeau. En 1975, elle se joignait à la Commission des relations de travail dans la fonction publique à titre de présidente suppléante et assumait, en 1982, la présidence de la Commission d'appel de l'immigration. Elle a été nommée vice-présidente de la Commission canadienne des droits de la personne en septembre 1988, poste qu'elle a occupé jusqu'à sa nomination à titre de présidente.

### *Anne Adams*

Anne Adams est devenue commissaire en mars 1999. Elle a obtenu son baccalauréat de l'Université de Montréal en 1967 et une maîtrise en relations industrielles de l'Université Queen's en 1987. Dans l'exercice de ses fonctions à Développement des ressources humaines Canada, elle a élaboré la politique nationale d'emploi pour les femmes et gère la mise en œuvre de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et le Programme de contrats fédéraux pour la région du Québec. En 1991, à titre de directrice exécutive de la Fondation canadienne des droits de la personne, elle a élaboré un programme international de formation en droits de la personne, axé plus particulièrement sur l'Europe de l'Est et l'Asie méridionale.

Au fil des ans, M<sup>me</sup> Adams a dirigé un grand nombre de chambres de commerce et d'organismes communautaires, y compris la Fédération des femmes du Québec. Depuis 1998, elle assure la présidence des Femmes regroupées pour l'accessibilité au pouvoir politique et économique (FRAPPE). Elle a reçu, en 1992, la Médaille commémorative du 125<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération en reconnaissance de son action communautaire et



Les commissaires ..... vii

Préface..... 1

Introduction ..... 3

La parité salariale..... 9

La déficience ..... 14

Les femmes..... 23

L'orientation sexuelle..... 29

Les Autochtones ..... 34

La race, la religion et l'origine ethnique ..... 41

L'âge ..... 47

La protection des droits de la personne ..... 52

La promotion des droits de la personne..... 63

L'équité en matière d'emploi..... 71

Structure de la Commission ..... 104

État financier ..... 106



COMMISSION  
CANADIENNE DES  
DROITS DE LA PERSONNE  
CANADIAN  
HUMAN RIGHTS  
COMMISSION  
Présidente  
Chef Commissionner

Mars 2000

L'honorable Gilbert Parent, député  
Président de la Chambre des communes  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et à l'article 32 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, j'ai le plaisir de vous transmettre le *Rapport annuel 1999* de la Commission canadienne des droits de la personne pour dépôt à la Chambre des communes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

*Michelle Falardeau-Ramsay*

Michelle Falardeau-Ramsay, c.r.



Mars 2000

L'honorable Gillian I. Molgat, C.D.  
Président du Sénat

Le Sénat

Ottawa (Ontario)

K1A 0A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et à l'article 32 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, j'ai le plaisir de vous transmettre le *Rapport annuel 1999* de la Commission canadienne des droits de la personne pour dépôt au Sénat.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

Michelle Falardeau-Ramsay, c.r.



On peut se procurer un rapport juridique connexe, qui rend compte des décisions clés rendues par les cours et les tribunaux en 1999 dans le domaine des droits de la personne. Le chapitre sur l'équité en matière d'emploi fait aussi l'objet d'un tiré à part.

© Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux 2000

N° de cat. HRI-1/1999

ISBN 0 662 64562 6

Ce rapport est également publié sur bande sonore, en gros caractères, en braille et sur disquette.

On peut aussi le consulter sur le site Web de la Commission.

<http://www.hrc.ccdpc.ca>

---

*Rapport annuel 1999*

---

---

COMMISSION  
CANADIENNE  
DES DROITS  
DE LA PERSONNE

---





---

*Rapport annuel 1999*

---

---

COMMISSION  
CANADIENNE  
DES DROITS  
DE LA PERSONNE

---





Government  
Publications

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

---

CA1  
J720  
-A56

# ANNUAL REPORT

2000

---



## National Office

Canadian Human Rights Commission  
344 Slater Street, 8th Floor  
Ottawa, Ontario  
K1A 1E1  
Telephone: (613) 995-1151  
Toll Free: 1-888-214-1090  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (613) 996-9661  
Electronic mail: [info.com@chrc-ccdp.ca](mailto:info.com@chrc-ccdp.ca)  
Web site: <http://www.chrc-ccdp.ca>

## Regional Offices

### Atlantic

*Office Address:*  
5475 Spring Garden Road  
Suite 203  
Halifax, Nova Scotia  
Telephone: (902) 426-8380  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (902) 426-2685

*Mailing Address:*  
P.O. Box 3545  
Halifax South Postal Station  
Halifax, Nova Scotia  
B3J 3J2

### Quebec

1253 McGill College Avenue  
Suite 470  
Montreal, Quebec  
H3B 2Y5  
Telephone: (514) 283-5218  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (514) 283-5084

### Ontario

175 Bloor Street East, Suite 1002  
Toronto, Ontario  
M4W 3R8  
Telephone: (416) 973-5527  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (416) 973-6184

### Prairies

(Manitoba, Saskatchewan and  
Northwestern Ontario)  
175 Hargrave Street, Suite 750  
Winnipeg, Manitoba  
R3C 3R8  
Telephone: (204) 983-2189  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (204) 983-6132

### Alberta and Northwest Territories

10010 – 106 Street, Suite 308  
Edmonton, Alberta  
T5J 3L8  
Telephone: (780) 495-4040  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (780) 495-4044

### British Columbia and Yukon

757 West Hastings Street  
Suite 420  
Vancouver, British Columbia  
V6C 1A1  
Telephone: (604) 666-2251  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (604) 666-2386



CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

---

# ANNUAL REPORT



2000

---

© Minister of Public Works and Government Services 2001  
Cat. No. HR1-2000  
ISBN 0-662-65391-2

This publication is available as a sound recording, in large print, in braille,  
and on computer diskette.

It is also available on the Commission's web site at:  
<http://www.chrc-ccdp.ca>

---



CANADIAN  
HUMAN RIGHTS  
COMMISSION

COMMISSION  
CANADIENNE DES  
DROITS DE LA PERSONNE

Chief Commissioner

Présidente

March 2001

The Honourable Daniel Hays  
Speaker of the Senate  
The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Mr. Speaker:

Pursuant to section 61 of the *Canadian Human Rights Act*, I have the honour to transmit the *2000 Annual Report* of the Canadian Human Rights Commission to you for tabling in the Senate.

Yours sincerely,

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C.



CANADIAN  
HUMAN RIGHTS  
COMMISSION

COMMISSION  
CANADIENNE DES  
DROITS DE LA PERSONNE

Chief Commissioner

Présidente

March 2001

The Honourable Peter Milliken, M.P.  
Speaker of the House of Commons  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Mr. Speaker:

Pursuant to section 61 of the *Canadian Human Rights Act*, I have the honour to transmit the *2000 Annual Report* of the Canadian Human Rights Commission to you for tabling in the House of Commons.

Yours sincerely,

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C.



**TABLE OF  
CONTENTS**

Preface .....1

Introduction.....3

Health of Human Rights in Canada.....5

Human Rights Protection.....24

Human Rights Promotion .....35

Commissioners’ Biographies .....43

Organization of the Commission .....46

Financial Statement.....48



## Preface

**T**he Canadian Human Rights Commission's Annual Report for 2000 and its companion volume, the *Employment Equity Report*, record commendable progress for the Commission. I note with pride our improvements to service in dealing with complaints, our work with provincial partners, our participation in international human rights activities, and our promoting of human rights in the workplace.

But, this report is not just about the Commission; it is also about Canada. Do we, as a nation, live up to our claims to respect human rights? Have we built a human rights culture? Do we abide by international human rights principles? What is the health of human rights in Canada?

Our report draws attention to facts that suggest that, as a nation and as individuals, we have much to do. I am disheartened to report that, in the year 2000, single mothers and elderly women continue to be more likely to live in poverty than most other Canadians; that people with disabilities are too often denied access to the workforce and the jobs that would improve their circumstances; that members of visible minority groups find themselves excluded from many aspects of our society; and that the living conditions of Aboriginal peoples, both on and off reserves, are well below those enjoyed by other Canadians.

How can this be, when Canada has long agreed with other countries on the importance of political and civil rights, as well as economic, social and cultural rights? Canada is often congratulated on its record and seen as a human rights leader. And yet, we cannot ignore that we fall short of our own standards — and those of the international community — in a number of areas.

Of special concern to me is the issue of pay equity. Pay equity embodies key human rights principles. It is as essential for the economic and social well-being of Canadians as it is for women's equality. And yet the current system for implementing pay equity finds itself at an impasse, with cases delayed by litigation and procedural questions. That is why, in February 2001, the Commission tabled a special report on pay equity, entitled *Time for Action*. The report assesses how federal pay equity provisions have worked up to now, and suggests how those provisions might be improved, based on the Commission's more than twenty years' experience in this area.

In fact, our Commission has long talked about the need for better tools for protecting and promoting all areas of human rights. The

recommendations put forward by the Canadian Human Rights Act Review Panel in 2000 were a welcome step towards improving the legislation. This is not to say that I am convinced by all of the Panel's proposals. And we still await word from the government on what changes it plans to make. But I am encouraged that we are thinking about how to chart a future course for our legislation — and for a Canada where human rights are a reality for everyone.

Our work in promoting human rights plays an important part in reaching that goal. In the coming months, my fellow Commissioners and I will speak to many people about human rights issues, especially about pay equity and human rights in the workplace. We will remind our audiences that human rights are a responsibility not just of the Commission and the human rights bodies in the provinces and territories. Human rights are an on-going responsibility of each Canadian. Only if we carry the idea of human rights into our daily lives and, as individuals, take action to make them a reality can Canada boast a true human rights culture.

## Introduction

**M**aking human rights a reality. This is the job of the Canadian Human Rights Commission. It means many things. It means helping resolve individual complaints of discrimination. It means bringing about broader changes in Canadian society. And it means teaching Canadians that respecting human rights makes our society better for us all. All of these elements are part of building a human rights culture.

Canada is often praised for its human rights record; and some would say that we have already won the major battles. But much as one wishes this to be true, there are still significant issues to be addressed. And as we operate increasingly in a global human rights network, we become more aware that Canada's performance is closely watched around the world.

By signing the majority of international human rights instruments on civil, political, economic, social and cultural rights, Canada has committed itself to principles that the international community has agreed are fundamental to human rights. And it has shown its commitment in its domestic policies, practices and laws. But many would say that our commitment extends to civil and political rights only; that we cannot make the same claim for economic, social and cultural rights.

There is growing awareness in Canada that to make human rights a reality we must focus more on the rights expressed in these instruments. Most recently, a parliamentary working group, led by Senator Lois Wilson, has been highlighting the relevance of international instruments to Canada. This movement is timely and will help enhance our understanding.

It is clear, too, that the Commission's own work relates closely to our international human rights obligations. The Commission's work on pay equity is a case in point: it can be traced directly to international instruments. The Commission's human rights protection and promotion roles are also derived from these obligations. The Commission believes that the *Canadian Human Rights Act* should make this clearer, that a more explicit link in the Act would demonstrate to all that our domestic human rights law embodies the international principles Canada is committed to respecting.

This report's first chapter, "Health of Human Rights in Canada," discusses significant Canadian human rights developments in 2000. By assessing the actions of our government, the decisions of our courts and tribunals, and other important events, the chapter measures



how Canada has fared in making human rights a reality. In the chapters “Human Rights Protection” and “Human Rights Promotion,” the report describes the Commission’s work over the twelve months under review.

This Annual Report is one of two reports the Commission has submitted to Parliament. Its companion volume, *Employment Equity Report*, fulfills the Commission’s legislative requirement to report annually on its work under the *Employment Equity Act*. The latter report describes the audit process which the Commission is required to carry out, and the progress made by employers in complying with the Act. The Commission also issues a *Legal Report* that provides information on key court and tribunal decisions in 2000.

## Health of Human Rights in Canada

**W**e are in the midst of a global rights revolution and Canada is leading the way. This was the message of the noted Canadian writer, Michael Ignatieff, in the 2000 Massey Lectures. It is an imperfect and incomplete revolution, to be sure. Yet Canada's attempt to build a society that respects diversity, strives to overcome disadvantage and celebrates the inherent rights of all its citizens, also serves as a useful lesson for other nations.

That human rights are universal, indivisible and interdependent is an underlying theme of the rights revolution, both in Canada and globally. Despite our individual differences and national peculiarities, all human beings possess inherent and fundamental rights that are ours simply by being part of humankind. Canada's commitment to this principle is underlined by both our ratification of many important international human rights treaties and instruments since 1945, and by the fact that we are seen as a model for the world community.

Increasingly, the Commission and Canadians involved in the human rights dialogue have begun to look at how our domestic human rights system meshes with our international obligations. After all, it is our actions — our Parliament's laws, our governments' programs, our courts' judgements, our individual acts in our personal and business lives — that demonstrate how close we have come to meeting the standards we have set for ourselves. The Commission hopes to explore this relationship in greater depth in the coming years.

So then, how fared the rights revolution in Canada in 2000? This report can only touch on some of the most salient events, but these nevertheless show both Canada's progress and how far we have yet to go.

## Measuring our Performance on Race: The UN Conference

How Canada and the other nations deal with racism and diversity will be under scrutiny at the United Nations World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance. The conference, to be held in Durban, South Africa in 2001, will focus on a range of issues, from the sources and forms of racism to strategies for full equality.

This important conference provides an opportunity to motivate Canadians to move beyond tolerance and embrace diversity. Already in 2000, as part of the preparations, the Department of Canadian Heritage's national and regional consultations were a valuable opportunity to discuss the many forms and effects of racism and intolerance. The Commission participated in these consultations and followed closely the issues that call for attention here at home.

Canadians now recognize that our historical record in treating racial and ethnic minorities is flawed. One thinks of Chinese immigrants required to pay a head tax to enter Canada or other Asians simply excluded from immigration; Japanese and Ukrainian Canadians interned because their country of origin was at war with Canada; or Jews denied refuge from Nazi persecution. The discrimination against, and segregation of, Blacks in numerous sectors of Canadian society and the encompassing mistreatment of the Aboriginal peoples are further examples of Canada's blemished past. The list goes on. It is not surprising, therefore, that a key theme to emerge from the consultations was Canada's need to take responsibility for this discrimination and to make amends.

The issue of redress and compensation for past wrongs is already emerging as a major theme of the World Conference Against Racism, despite some nations' reluctance to place the matter on the conference agenda. As Canadians know from our own experience with Indian residential schools and compensation for the internment of Japanese Canadians, redress of past wrongs is difficult and complex. Yet it must be addressed with determination and imagination if we are to build societies in which all human beings feel respected and valued. The Commission hopes that Canada will again show world leadership and explore ways to deal with this vital issue.

Preparations for the World Conference Against Racism are also underway at the international level. In December, the Commission's Secretary General accompanied the Canadian delegation to the Americas Regional Preparatory Conference in Santiago, Chile. Such regional meetings lay the foundation for renewed global and regional commitments and strategies to combat racism.

The historic treatment of indigenous peoples and dealing with its modern day manifestations is of concern throughout the Americas. The Commission hopes to work with a newly established Network of National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights of the Americas to ensure that this issue, along with those relating to other disadvantaged groups, is given full discussion at the conference, and afterwards.

## Ten Years after Oka

Ten years ago, an armed confrontation between Aboriginal people and the police and army at Oka, Quebec, moved the relationship between Aboriginal and non-Aboriginal Canadians to the forefront. At the time, the Commission issued a Statement on Federal Aboriginal Policy, entitled *A New Commitment*. This statement called for collaboration in redesigning the relationship between the Aboriginal peoples and Canada and in finding new ways of addressing questions fundamental to our co-existence. It is clear today that while progress has been made in ten years, it has been too little and too slow.

Important steps have been taken. The Royal Commission on Aboriginal Peoples made many concrete proposals for resolving long-standing issues. In response, the federal government issued a Statement of Reconciliation and an Aboriginal Action Plan, *Gathering Strength*. However, these steps are now several years old; and it is discouraging that many of the Royal Commission's recommendations have yet to be given the consideration they deserve.

Obviously, it will take many years to resolve the most pressing issues, such as land claims. Yes, more land claims agreements have been reached. In 2000, Parliament took an important step by passing legislation to implement the historic Nisga'a Final Agreement, the first comprehensive claim settled in British Columbia. However, overall, the claims process is still slow and fraught with too many twists and turns that give governments an advantage over First Nations seeking recognition of their legitimate rights. The modern claims process, which began in 1973, is now almost three decades old. In some cases, the daughters and sons of the Aboriginal leaders who first sat at the negotiating table are carrying on the fight. Claims are complex, and careful negotiations that ensure fair treatment for all those affected take time. But it is reasonable to expect Canada to bring this long unfinished business to a close before yet another generation of negotiators takes its place at the table.

## Resolving Specific Claims

Resolving specific claims — those dealing with non-fulfilment of treaty obligations or poor administration of Indian interests by the government — is similarly discouraging. In 1990, the Commission endorsed the idea of an independent claims body to expedite and facilitate the resolution of the hundreds of pending specific claims. Such an entity, the Indian Claims Commission (ICC), was in fact created and has done commendable work.

However, as its members have themselves stated, repeatedly and vociferously, the ICC lacks the statutory mandate or the independence

## **Self-government and the *Indian Act***

necessary to get the job done. At one point, the ICC Commissioners even submitted their mass resignation in frustration with the government's failure to create a more effective commission. Consultations between the government and Aboriginal leaders on establishing a new claims commission have been going on for years, but at the end of 2000 the matter still seems far from resolved.

Canada, to its credit, recognizes Aboriginal peoples' inherent right to self-government. Aboriginal communities do indeed have more autonomy and self-direction than ever before. And, despite the media focus on cases of poor management or financial waste — a problem not limited to Aboriginal governments — Aboriginal communities, by and large, are admirably managing their own affairs in the face of formidable challenges.

Experience shows that self-government regimes established under claims settlements such as the James Bay Agreement enable Aboriginal communities to provide a better life for their citizens. This is happening despite ongoing questions about the federal and Quebec governments' commitment to meet both the spirit and the letter of their obligations. Such concerns were brought to the Commission's attention by the Cree-Naskapi Commission, an independent body that monitors implementation of the self-government provisions of the James Bay Agreement. The Cree-Naskapi Commissioners pointed out that despite repeated recommendations for improving the situation, the federal government has yet to respond adequately to the Commission on issues such as claims implementation, self-government, housing and economic development. The Canadian Human Rights Commission urges the government to fully and fairly address these issues.

The vast majority of Aboriginal communities still operate under the *Indian Act*. All sides agree that this legislation is archaic and out of step with the realities of modern Aboriginal communities. At the end of the year, the Minister of Indian Affairs announced a major overhaul of the Act. Anyone with even a passing acquaintance with Aboriginal issues will remember similar statements by previous Ministers over the last 25 years, all with no result. Nevertheless, the Commission remains hopeful that this time meaningful and much needed change will occur.

## **Nunavut**

When the new Territory of Nunavut opened its Legislative Assembly in Iqaluit in October 2000, the Chief Commissioner was honoured to participate in the opening ceremonies. The Inuit of the Eastern Arctic, who constitute the majority of the new territory's residents, have



embarked on an ambitious exercise in northern government. Although the logistical challenges are real, expectations are high. Nunavut will need the full support of the government and the people of Canada to ensure the success of this bold experiment.

## Living Conditions in First Nations

Money and effort have been invested in improving housing and infrastructure in First Nations communities. More communities now have better housing, safe water and hygienic waste disposal systems. There are also some improvements in health and well-being, including a modest increase in life expectancy.

But Aboriginal people, as a group, remain among the most disadvantaged of all Canadians. The life expectancy of First Nations children born today is six and a half years less than their non-Aboriginal peers. They are also especially likely to be affected by Fetal Alcohol Syndrome and Fetal Alcohol Effect — a preventable disability which results from prenatal alcohol use by mothers. Canada's failure to ensure a full measure of social and economic equality for all its citizens is troubling. The commitment to achieve such equality is far more than a matter of kindly benevolence. It is a question of building a society in which all Canadian citizens enjoy the fundamental dignity and respect that are at the root of human rights both in Canada and internationally.

The Innu people of Labrador received particular attention in 2000. This same group made international news several years ago, when a video showed the suicidal behaviour of some Innu teenagers. Frustrated by their inability to control the situation, the Innu gained the public's attention in 2000 by calling on the federal and provincial governments to take a group of children addicted to gas sniffing into protective care, away from their communities.

In 1993, the Commission investigated the Innu of Labrador. It found that, as a result of special circumstances relating to Newfoundland's entry into Confederation, the Innu have been denied the same level of programs and services available to Aboriginal peoples in other provinces. The Commission recommended then that the federal government register the Innu as Indians under the *Indian Act*. Such registration would give them access to a much broader system of social and economic support. In late 2000, following the recent crisis, the government announced that the Innu in Labrador will be given the same access to programs and services as other First Nations in Canada.

The plight of Davis Inlet and other communities with similar problems raises serious questions about whether Canada is affording Aboriginal people the rights protected under international law. For example, the *Convention on the Rights of the Child* provides that governments will undertake “measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation.” The *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* recognizes “the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions.”

## Aboriginal People Outside of Reserves

One matter that habitually falls between the cracks is the provision of programs and services — not to mention opportunities for self-determination — for Aboriginal people outside of Indian reserves. This is especially true of Métis and non-status Indians, many of whom live in our major urban centres. Although discussions are under way and some commitments have been made, federal and provincial governments have yet to devise a comprehensive approach to dealing with the needs of these groups. This is despite the fact that they now constitute a majority of Aboriginal people in Canada and face particular challenges, including social and economic conditions that can be worse than those on reserves. Discussions have begun with the Métis and non-status Indian organizations, but signs of real progress are still scarce.

The Minister of Indian Affairs announced this Fall that First Nations’ election rules would be amended to allow off-reserve band members to vote in elections for band councillors and in referenda held pursuant to the *Indian Act*. The government here is implementing the Supreme Court of Canada’s ruling in the *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)* case. More than 200,000 new voters will now be able to have a say in elections and referenda that may have a significant impact on their lives.

Overall this is a positive development that will strengthen self-government. But as First Nations have pointed out, implementation of the Supreme Court decision will have little practical benefit if First Nation governments are not given sufficient resources to meet the needs of all their citizens.

## **Compensation for Past Acts of Discrimination**

As was noted earlier in relation to the World Conference Against Racism, compensation for past acts of racial discrimination is a critical issue. In Canada, the experience of former students of Aboriginal residential schools, which were funded by the federal government and managed by church organizations, is one example. Both historic research and court decisions show that physical and sexual abuse were common occurrences in the residential school system, along with the systematic deprivation of Aboriginal culture and language. In 1998, the Canadian government expressed its profound regret for the wrongs suffered by Aboriginal peoples in these schools.

But, there are now more than 7,000 pending court claims relating to residential school abuse and several thousand more are predicted. As emphasized by the Law Commission of Canada's recent groundbreaking study of institutional child abuse, there are practical alternatives to litigating each case, a process that often re-victimizes people already scarred by their residential school experience. It is therefore encouraging to report that the Deputy Prime Minister has initiated discussions aimed at achieving a comprehensive and fair resolution of redress claims outside the court system.

## **Removing Barriers to Canadians with Disabilities**

According to the 1991 Census, 4.2 million of us — one in six Canadians of all ages — had a disability. In many communities the rate is even higher. For example, approximately 30 per cent of Aboriginal adults report a disability — double the national rate.

In the year 2000, ensuring that workplaces, public facilities and services are accessible to Canadians with disabilities should be a matter of course. Unfortunately, it is clear that much must be done to make our society barrier-free. Having said that, there are several positive developments to report in the year under review.

## **Automated Banking Machines**

Using automated banking machines (ABMs) has long been commonplace for most Canadians. However, for Canadians with disabilities this modern convenience is often inaccessible. Most ABMs have not been designed for the special needs of people who are blind, visually impaired, have dexterity problems or use wheelchairs. Point of sale devices, which enable consumers to debit purchases directly from their bank accounts, are also inaccessible to many people.

The Commission welcomes all efforts to create barrier-free access to ABMs and point of sales devices. To this end, it has worked in

## **Communication Barriers for People who are Deaf and Hearing Impaired**

cooperation with the Canadian Standards Association, now known as CSA International, to facilitate the development of a new ABM standard. The Commission hopes to examine these issues further in 2001 and see what workable solutions can be devised.

We live in a world where hearing a TV broadcast or being able to participate in a court hearing or meeting may be vital to our social and cultural well being, and not least to our opportunities for employment and education. This reality means that the tens of thousands of people who are deaf or suffer hearing loss face formidable barriers to full participation in Canadian life. The Commission was accordingly pleased with two recent decisions that will help overcome barriers to communication for people who are deaf and hearing-impaired. Both started out as complaints submitted to the Commission.

Following hearings into a complaint from Henry Vlug of Vancouver, the Canadian Human Rights Tribunal ordered the CBC's English network and Newsworld to caption all of its television programming. This decision was of particular note because the tribunal applied the accommodation model set out by the Supreme Court of Canada in the 1999 *Meiorin* and *Grismer* decisions (discussed in detail in the Commission's 1999 Annual Report).

The tribunal found that the CBC had a legal duty to accommodate the needs of deaf TV viewers by providing full captioning unless it could prove that to do so would impose an undue hardship on the corporation. The CBC provided evidence claiming that full captioning would be unduly costly, but the tribunal was not convinced that this would be so. The tribunal decision reconfirmed that access is a fundamental right guaranteed by law that can only be denied for the most compelling reasons. The CBC has asked the court to review this decision, but the Commission is hopeful that common ground will be found to resolve this issue.

In another important Commission case, the Tax Court of Canada settled a complaint from a deaf person by introducing a new policy of providing sign language interpreters and captioning for deaf, deafened and hard-of-hearing people in all of its courts. Scott Simser filed a complaint with the Commission because, as an articling student with the Department of Justice, he was required to represent the Department before the Tax Court of Canada, where he needed real-time captioning of the proceedings. The Commission has brought this



resolution to the attention of other federal agencies, boards and courts, and of provincial and territorial human rights commissions. It encourages them to follow suit and introduce policies like that of the Tax Court so that their proceedings are accessible to all Canadians.

## **Using Communications Technology**

A federal government task force, led by the National Research Council, made commendable progress in identifying strategies that will help the federal government use communications technology to serve both employees and members of the public who have disabilities. The task force's report, *Access for All Through Technology*, was released in March 2000. The recommendations aim to overcome existing impediments and make the federal public service technology environment accessible to all employees with disabilities. The report seeks to minimize the need to accommodate individuals on a case-by-case basis. The recommendations include adopting government-wide accessibility standards, endorsing a policy of accessible procurement, and promoting greater awareness of accessibility issues among federal employees, with particular emphasis on managers, information technology personnel and persons with disabilities.

The report's recommendations could have a significant effect on the employability and participation rates of employees with disabilities. However, Treasury Board Secretariat delayed responding to the recommendations until November, and then did so in a manner that showed less than the hoped for full commitment to early action. Because it is so important that employees, including those with disabilities, are able to participate in the job market, the Commission will be watching closely for concrete actions on this issue.

## **Raising a New Barrier**

The Commission is troubled to hear that Citizenship and Immigration Canada is considering mandatory screening of immigrants for the Human Immunodeficiency Virus (HIV). The Commission understands that the government must consider threats to public health and potential burdens on the health care system as part of the immigration process. However, such considerations must be balanced against Canada's commitment to fundamental human rights and non-discrimination.

The Commission is not convinced that mandatory HIV testing is necessary to ensure the health and safety of Canadians. Nor does it believe that the acceptance of HIV+ immigrants would necessarily impose an undue burden on the health care system. To cite just one expert opinion, the United Nations, in reference to its international



guidelines on HIV/AIDS and Human Rights, states that “any restrictions [on liberty of movement or choice of residence] based on suspected or real HIV-status alone, including HIV-screening of international travellers, are discriminatory and cannot be justified by public health concerns.”

The Commission has long argued that decisions on medical inadmissibility should be based on expert assessment of individuals and should take into account medical, social and humanitarian considerations. Given wide variations in the pace at which a person progresses from being HIV+ to having AIDS, people should not be excluded as a group based on stereotypical presumptions about what their health may be in five to ten years.

## Women in Prison

The Commission was pleased to learn that the Prison for Women in Kingston finally closed its doors in July 2000. “P4W,” as it was commonly — although not affectionately — known, has been replaced by four recently constructed regional facilities and an Aboriginal healing lodge.

Ever since the prison opened in 1934, concerns had been voiced about Canada’s only federal prison for women. As the Honourable Madam Justice Louise Arbour summed up in her 1996 inquiry report on incidents involving inmates at the prison, the consensus has been that “correctional programs and accommodations for women have been largely unsatisfactory and inferior in quantity, quality and variety to those for the male offender.”

One remaining problem is the situation of maximum security women inmates. Correctional Service Canada (CSC) has announced that it will build enhanced security units for these offenders. In the meantime, however, maximum security women inmates continue to be held in facilities for male offenders. Jailing women inmates in male institutions is inconsistent with the United Nations *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*. All female inmates should be able to serve their time in a women’s correctional facility. They should also have access to the types of counselling, vocational and educational programs necessary for their eventual successful reintegration into society. The Commission therefore urges the Correctional Service to ensure the modifications to the regional correctional facilities for women are completed without delay.

Another overdue measure is the introduction of an anti-harassment policy for inmates. Independent officials, appointed by the government to monitor the employment of male correctional officers in female prisons, have encouraged CSC to develop such a policy as a first step toward addressing the sexual harassment of inmates by non-inmates. The Commission reiterates its view that this basic measure is needed.

## Before the Courts

Many fundamental human rights issues come before the courts. In 2000, Canada's learned judges were active in exploring the evolving meaning and extent of equality under the law.

The courts continued to show leadership in clarifying the rights of persons with disabilities. In an important case that originated as a complaint to the Canadian Human Rights Commission, the Federal Court affirmed a tribunal decision that the federal government failed to accommodate the needs of an employee with a learning disability. In *Green v. Public Service Commission of Canada, Treasury Board and Human Resources Development Canada*, the tribunal found that these three departments discriminated against Nancy Green when she was denied a promotion. Ms. Green had not passed a mandatory second language aptitude test and was therefore deemed incapable of reaching the level of second language proficiency required for promotion. However, her results in the test were due to a learning disability, dyslexia in auditory processing.

The Federal Court agreed with the tribunal that the departments should better accommodate employees with learning disabilities. Recommended steps included training employees to accommodate people with learning disabilities and creating an alternative method for testing the second language aptitude of people with learning disabilities. The Commission has been advising the departments on the development of a training program.

In three cases from Quebec, the Supreme Court ruled that perceptions about a person's abilities can pose a barrier equal to real physical limitations. The complainants in *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Montreal (City)*; *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v., Boisbriand (City)*, Réjeanne Mercier, Palmerino Troilo and Jean-Marc Hamon, were either refused jobs or dismissed from their positions because of real or perceived medical conditions, even though these conditions did not prevent them from performing their duties. The court was very clear in its ruling that employers cannot refuse employment to persons who have disabilities, ailments or physical

anomalies that they fear may be problematic in the future, when they pose no current problems.

The Ontario Court of Appeal has emphasized that employers must be able to justify drug testing. In *Entrop v. Imperial Oil*, the court was asked to consider whether Imperial Oil's alcohol and drug test is discriminatory on the basis of disability. The court adopted the analysis set down by the Supreme Court in the *Meiorin* and *Grismer* cases to determine whether testing was a reasonable requirement. Its conclusions hinged largely on whether testing can demonstrate that individuals are capable of performing the duties of their position. In the court's view, since alcohol testing can show actual impairment, it can be justified as long as the sanctions for a positive test are tailored to the individual situation. Random and pre-employment drug testing, on the other hand, does not provide information on the individual's capacity to perform a job and is therefore, according to the court, not justifiable.

The Commission's 1999 policy on drug testing allows for testing in limited circumstances. In light of the developments just described, the Commission is reviewing this policy to ensure that it is consistent with the current interpretation of the law.

A case of immediate and direct concern to the Commission was a judicial review decision by the Federal Court of Canada in a pay equity case involving Bell Canada and many of its female employees. As discussed further in the chapter on "Protection of Human Rights," Bell challenged the impartiality of the tribunal appointed to hear this matter. The court found that there was a possibility that a tribunal might not be impartial, and consequently suspended the proceedings of the tribunal. The Commission has appealed the decision. Meanwhile other tribunals have suspended their proceedings, awaiting a determination by the higher courts as to whether the bias issue raised by the Federal Court is valid.

This development is particularly troubling for the Commission. It was only two years ago, in 1998, that the government amended the *Canadian Human Rights Act* to address potential bias issues raised by a previous Federal Court decision arising from the same case. Now, with a renewed appeal process that may take several years to come to a final resolution, many important human rights cases are being delayed.

## Legislative Changes

The application of international human rights instruments to Canadian domestic law is an issue of growing focus for the Commission and others involved in human rights.

Canada has ratified most major international human rights instruments since 1945. As befits these instruments, Canada assiduously expresses its commitment and respect for the human rights principles they set out. Although Canadian courts are paying more attention to the domestic implications of Canada's international obligations, Canada has been slow to incorporate such obligations into domestic law.

International treaties have been fully or partially implemented by legislation in such areas as refugee protection, extradition, taxation, intellectual property, and trade. The *Canadian Human Rights Act*, however, makes no specific references to international human rights instruments to which Canada is a party. By contrast, some provincial human rights codes — for example, Ontario's — recognize the *Universal Declaration of Human Rights* in their preamble. The Commission would like the government to give active consideration to incorporating international human rights treaties into domestic law. Such measures would help ensure Canada's full and clear adherence to its accepted international obligations.

## **The Equality of Same-sex Couples**

With regard to Parliament's 2000 legislative agenda, the Commission was pleased to see practical steps taken toward recognizing the equality of same-sex couples. Bill C-23, *The Modernization of Benefits and Obligations Act*, was passed and came into effect in 2000. The Act required changes to 68 federal statutes, such as the *Old Age Security Act* and the *Income Tax Act*. Now benefits and obligations already applied to married or common-law couples are extended to same-sex couples. The Commission believes that these amendments are both practical and symbolic. They recognize the equality of same-sex couples not only abstractly or theoretically, but in practice through the concrete application of our laws.

## **Immigration and Refugee Determination Systems**

During 2000, the government sought to reform the immigration and refugee determination systems. Bill C-31, *The Immigration and Refugee Protection Act*, died on the Order Paper when the federal election was called, but was reintroduced in February 2001. The bill would see significant modifications to Canada's immigration system. Some of these changes would be positive. Overall, however, the Commission is concerned that the bill may represent a retreat from Canada's enviable record as a welcome home for new immigrants and a refugee for those fleeing persecution.

This concern is perhaps best exemplified by the proposal to use the term "foreign nationals" for all non-citizens, even those granted permanent residence — the status that enables immigrants to apply



for Canadian citizenship. As the Canadian Council on Refugees noted, this change could well “promote a view of non-Canadians as ‘aliens’ and undermine the status of permanent residents as members of Canadian society.”

Given that we are all, with the exception of the Aboriginal peoples, the descendants of “aliens,” one must seriously question whether this proposed change reflects the kind of inclusive and open society that Canadians desire.

Among its positive provisions, the bill distinguishes clearly between immigration and refugee protection matters, recognizes common-law relationships — including same-sex relationships — and provides for the sharing of security information between countries. The bill would also ensure the right of refugees to have refugee determination decisions more easily reviewed.

On the negative side, the Commission is troubled by provisions of the bill that would expand the ground on which a refugee can be detained. The Canadian Office of the United Nations High Commissioner for Refugees expressed concerns over this part of the bill in a submission to the government. Unfortunately, several countries routinely detain large numbers of refugee claimants, sometimes in substandard conditions, and have been strongly criticized in international fora for failing to respect international norms. The Commission hopes that Canada is not headed down this road.

On the positive side the Commission was pleased to note that after years of debate and a court challenge, the government has decided to relax requirements for so-called “undocumented” refugee claimants to become permanent residents. These claimants, usually fleeing from countries where there has been a total collapse of civil authority, were in an unenviable situation. Unable to properly document their identity, they were required to wait a minimum of five years to apply for permanent resident status, which confers certain important benefits such as applying for family reunification. The government has now agreed that, in the absence of official documentation, affidavits from two people who can attest to a person’s identity will suffice.

The Commission was also glad to see that the government has seen fit to remove the \$975 Right of Landing Fee for refugees. It had long advocated that the fee was an unjustified burden imposed on people who had already experienced significant hardship.



## **Reports on Human Rights Issues**

### **Participation of Visible Minorities in the Federal Public Service**

In April 2000, the Task Force on the Participation of Visible Minorities in the Federal Public Service, also known as the Perinbam Task Force, released its report, *Embracing Change in the Federal Public Service*. The report was much anticipated throughout the federal public sector.

When it was launched a year earlier by the Treasury Board, the task force was asked to review the situation of visible minorities in the public service and develop an action plan. The plan was to include benchmarks and follow-up mechanisms which would ensure that it is realized. The report recommends that a series of benchmarks, training, management accountability and measurement strategies be implemented to make the public service corporate culture more hospitable to visible minorities and to raise the representation of visible minorities in the public service to their rate of availability. The report also calls for the government to seek external advice and commit \$10 million to ensure the successful implementation of the action plan.

The Treasury Board has endorsed the task force's Action Plan and has followed its recommendation to establish an external advisory group to advise and guide the Secretary of the Treasury Board and the President of the Public Service Commission. These are important first steps. The real work, however, still lies ahead; and unless there is an effective and sustained effort to act on the task force's recommendations, visible minorities will continue to face serious barriers in their public service careers. As the Commission emphasizes in its accompanying *Employment Equity Report*, it is essential that departments do more than simply hire to the level of the recommended benchmark. Hiring has to go hand in hand with positive measures that will eliminate the workplace barriers and address the negative attitudes that exclude visible minorities in the first place.

### **Elderly Single Women Living in Poverty**

Elderly single women living in poverty were the focus of a report issued in 2000 by Status of Women Canada. *Reducing Poverty Among Older Women*, written by Monica Townson, noted that the situation of elderly women has improved in recent decades. However, in 1997, almost 50 per cent of elderly women living alone still had incomes below the Statistics Canada low-income cutoffs, a widely cited measure of poverty. On average, elderly women have incomes that are over \$10,000 less than their male counterparts. In a country as prosperous as Canada, this is a matter of grave concern.

Poverty among elderly women results in no small part from systemic problems such as the ghettoisation of women in pink collar jobs — jobs that are often undervalued and hence underpaid — and workforce absences to care for young and old family members. Problems such as these reduce a woman's ability to save for retirement. Townson notes that these types of issues must be addressed if poverty among the elderly is to be eliminated.

## **Gender Integration and Employment Equity in the Canadian Forces**

The Minister of National Defence's Advisory Board on Gender Integration and Employment Equity issued its first report in April 2000. The report noted that while some parts of the Canadian Forces have shown progress, integrating women into combat occupations continues to be a problem, particularly for Land Forces Command.

The Advisory Board made a number of recommendations and identified two critical needs. The first need is for an inclusive and welcoming environment in the Canadian Forces, not only for women, but for Aboriginal people and members of visible minorities as well. The second is for leadership which fosters this kind of environment and ensures that there are opportunities for women, Aboriginal people and members of visible minorities. The Advisory Board recommended ways to improve attitudes and practices in certain areas of the Land Forces Command, which appears to lag behind the Air and Maritime Commands in this respect. The report called upon the Army to demonstrate "through deeds, not only words, that diversity is imperative to operational effectiveness." The Board has done excellent work, and the Commission urges the Minister to prolong its mandate so that the necessary steps can be completed.

## **Executive Women**

Although things have improved somewhat, the glass ceiling for women in senior management positions has not yet been shattered. Two studies looked at this issue during 2000. The Women's Executive Network and the Conference Board of Canada both reached similar conclusions about the barriers women executives still face.

The Women's Executive Network report, *Moving Forward 2000: The Experience and Attitudes of Executive Women in Canada*, included the results of a survey of 350 executive women. The results showed that, although many respondents believed that most forms of gender-based discrimination will have been eliminated by mid-century, over 40 per cent believe that gender-based discrimination will never completely disappear. Respondents were optimistic that women would eventually hold half of the senior positions in the federal public service. They were more doubtful that the same situation would apply

in the private sector. Younger women were less optimistic than older women regarding the speed of progress.

The Conference Board's study, *Creating High Performance Organizations: Leveraging Women's Leadership*, emphasized that, even though it was considered to be important to hold managers accountable for gender diversity, less than half of the organizations surveyed actually monitored whether managers successfully fostered workplace diversity. Even fewer track promotions or termination rates by gender.

Both surveys confirm a concern the Commission has been raising for some time: that the so-called "glass ceiling" has yet to be broken in many workplaces, and that Canadian employers must make changing this state of affairs a priority.

## **A New Vision Requires a New Act**

The Commission has for some time suggested that the *Canadian Human Rights Act* be updated to better deal with contemporary manifestations of discrimination in Canadian society. It was therefore pleased that the Minister of Justice charged a panel, chaired by Justice Gérard La Forest, to review the Act. In 2000, the panel issued its report, *Promoting Equality: A New Vision*, with far-reaching recommendations.

We are pleased that the panel has highlighted many of the same principles of reform the Commission has advocated over the years. For example, the panel emphasized the importance of empowering the Commission to focus on preventing discrimination rather than dealing with its aftermath. This could be done by measures such as inquiries and audits, strengthened regulatory and standard-setting powers, and increased resources for research and policy development and for promoting respect for human rights. A new idea of particular interest to the Commission is the concept of internal responsibility systems. The Commission has long favoured dealing with issues in the workplace, where resolution can often be achieved quickly and fairly. The idea of making internal responsibility a formalized process, requiring all employers to have internal redress systems, is worthy of serious consideration.

The Commission agrees with the panel's recommendations for making the complaint system quicker, and more efficient, transparent and accessible. It welcomes a recommendation that would make education and promotion a statutory function on a par with the complaint process and resourced accordingly. The Commission also welcomes the recommendation to include social condition as a prohibited ground of discrimination.

The Commission has initial reservations on other recommendations. The direct claims model, which would allow claimants to bring their cases directly to the tribunal, is certainly an innovative and challenging new approach, but could end up with problems similar to those in the current system. As the review's authors would no doubt agree, the direct claims model is part of an integrated package of recommendations. It would have to be adopted along with other necessary adjuncts — such as the internal responsibility model or increased research, policy and promotion work — to reduce the number of cases and avoid overloading the system or making it prohibitively expensive.

The potential power imbalance between the parties in a complaint will also have to be addressed. Many federal respondents are large corporations or government departments with legal units to protect their interests. Human rights claimants, on the other hand, are usually individuals who do not have the same resources. The potential for respondents to have the upper hand is obvious. The panel recommends that a system of legal clinics be established to provide legal advice to claimants. The problem here is that, if current legal aid systems are any indication, the proposed clinics may be inadequately resourced, and therefore seldom able to provide legal services comparable to those available to major respondents.

As was emphasized earlier in this chapter, our domestic human rights system is part of an international system of human rights protection. The panel's recommendation that the Commission be formally mandated to continue its work with foreign national human rights institutions is therefore welcome, as is the endorsement of an explicit role for the Commission in monitoring Canada's compliance with its international human rights obligations. In this regard, the Commission supports the Parliamentary human rights linkage initiative under the leadership of Senator Lois Wilson, with whom the Chief Commissioner met in October 2000. The initiative is looking at ways to ensure that international human rights commitments are respected in Canada and at the possible role that government, civil society and institutions such as the Commission could play.

The panel recommends that the preamble of the *Canadian Human Rights Act* include a reference to the various international agreements that Canada has entered into that refer to equality and discrimination. This would be an important first step in ensuring that all our international obligations are fully reflected in our domestic law.

One legislative issue that was not within the Review Panel's terms of reference, but requires urgent attention, is that of pay equity. 2000 saw the implementation of the largest pay equity settlement in Canadian history after years of tribunal and court hearings. However, the years of litigation and hundreds of days of hearings needed to achieve this settlement make it painfully obvious that the present pay equity system is fundamentally flawed.

The government has committed itself to a comprehensive review of pay equity, and toward the end of 2000 there were indications that it was organizing a panel to undertake this task. By the time this Annual Report is made public, the Commission will have tabled in Parliament a special report on pay equity which assesses how pay equity provisions have worked up to now, and suggests how they might be improved for the future.



## Human Rights Protection

One of the Commission's roles under the *Canadian Human Rights Act* is to protect human rights in Canada. In that role, the Commission investigates and attempts to resolve complaints of discrimination filed against employers and service providers who are under federal jurisdiction.

The Commission deals with complaints alleging discrimination in relation to one of the eleven prohibited grounds listed in the Act: race, colour, national or ethnic origin, religion, age, sex, sexual orientation, marital status, family status, disability, or a conviction for which a pardon has been granted. In addition to resolving complaints of discrimination against individuals, the Commission also seeks to bring about changes that could affect broad groups of people by investigating complaints of systemic discrimination and unequal pay.

As set out in the *Canadian Human Rights Act*, a complaint can move through a number of different stages, depending on the circumstances of the case. Some complaints can be dealt with fairly quickly, depending on the nature of the allegations and the willingness of the parties to settle the matter. Other complaints can take more time, especially if a full investigation must be carried out, or if the Commission decides, at the end of the investigation, to appoint a conciliator or refer the matter to the Canadian Human Rights Tribunal for a hearing. A chart describing the complaint process can be found later in this chapter.

In 2000, the Commission made a number of improvements to this process that are expected to help it deal with complaints as efficiently and quickly as possible and provide better service to Canadians. A new mediation service has already helped to resolve a number of cases without resorting to an investigation. At the same time, a series of refinements to the investigation process, including firmly enforced time standards for different stages, is expected to make the Commission's procedures shorter, more efficient and more transparent.

### New Complaints

In 2000, the Commission received 1,238 new complaints. Of these, 562 were put into writing and signed by the complainant, initiating the Commission's investigation and decision-making process. Cases that did not lead to a signed complaint were discontinued for a variety of reasons. Sometimes, after further analysis, it was determined that the matter did not fall within the Commission's jurisdiction. In other cases, the complainant decided not to proceed with the matter, or the situation was settled through other means.

The charts in the following pages provide information on the types of new complaints received by the Commission in 2000 by province, ground of discrimination and allegation.

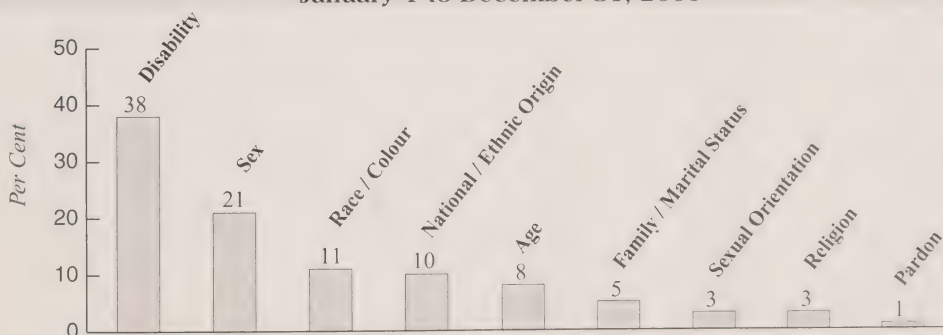
Chart 1 below shows the complainants' province of residence for new complaints received over the last three years. As in previous years, most complaints originated in Ontario, Quebec and British Columbia.

**Chart 1**  
**New Complaints received by Province or Territory**  
**1998 to 2000**

	1998		1999		2000	
	No.	%	No.	%	No.	%
Newfoundland	46	3	30	2	16	1
Prince Edward Island	92	5	15	1	8	1
Nova Scotia	95	5	85	6	80	7
New Brunswick	62	3	61	4	45	4
Quebec	261	15	255	18	204	16
Ontario	579	33	533	37	496	40
Manitoba	162	9	95	7	78	6
Saskatchewan	78	4	69	5	54	4
Alberta, Northwest Territories and Nunavut	86	5	91	6	127	10
British Columbia and Yukon	315	18	196	14	123	10
Outside of Canada	-	-	-	-	7	1
<b>Total</b>	<b>1,776</b>	<b>100</b>	<b>1,430</b>	<b>100</b>	<b>1,238</b>	<b>100</b>

Chart 2 shows how often each of the eleven prohibited grounds of discrimination was cited by complainants in new complaints in 2000.

**Chart 2**  
**Grounds of Discrimination - New Complaints**  
**January 1 to December 31, 2000**



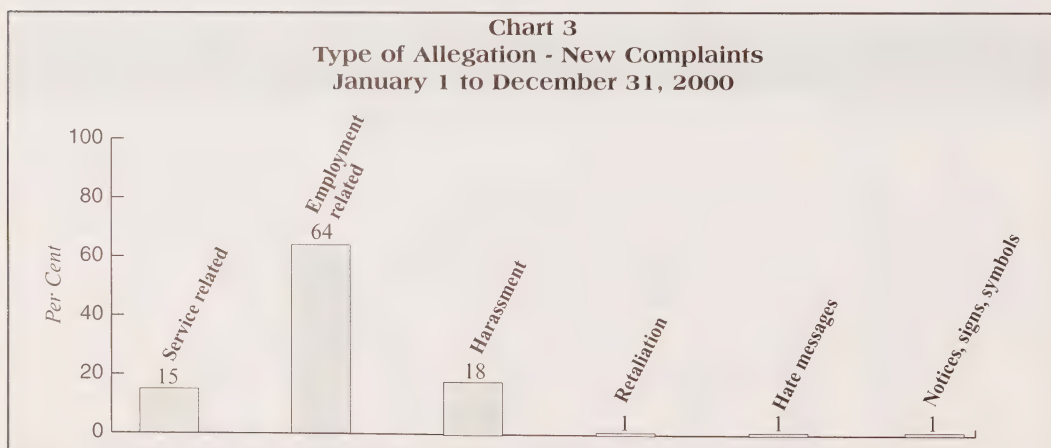
The distribution of complaints by ground of discrimination in 2000 continued to follow the pattern established in past years: disability was the ground most often cited, followed by sex and race and colour. Disability was cited in 38 per cent of new complaints in 2000, which is an increase from 34 per cent in 1999 and 27 per cent in 1998. Discrimination based on sex was alleged in 21 per cent of all complaints, and race, colour and national or ethnic origin combined accounted for another 21 per cent. Sexual orientation, religion and conviction for which a pardon has been granted continued to be the least cited grounds.

The complaints received on the ground of disability indicate that accommodation and accessibility remain two of the Commission's main challenges. While the courts have spoken clearly on the requirement to accommodate individual differences, the Commission is receiving more, not fewer, cases where individuals allege that their employer failed to provide them with the tools or conditions necessary to do their jobs.

Discrimination based on sex continued to take many forms — from women who alleged that they have been denied jobs because employers prefer to hire men, to others who alleged that some condition of employment, such as a physical test, unfairly ruled them out despite their qualifications. And a significant number of complaints based on sex were filed by women alleging harassment at their places of work.

Most of the complaints the Commission received on the grounds of race, colour and origin also related to employment. Allegations of differential treatment at work concerned such matters as training and promotion, or failure to provide a workplace free of harassment.

Chart 3 shows the nature of the allegations cited in new complaints in 2000.



A majority of complaints alleged discrimination in relation to employment (64 per cent). These included complaints of differential treatment, refusal to accommodate, refusal to hire, or termination of employment. Another 15 per cent of complaints were service related, most involving denial of a service, differential treatment in the provision of that service, or refusal to accommodate a special need. Harassment, in either employment or the provision of services, was cited in 18 per cent of the complaints. More than 20 years after the *Canadian Human Rights Act* came into effect, the Commission continues to deal with complaints from persons who are subject to racial slurs, sexual comments, and even physical assaults in the workplace.

## Completed Cases

As in 1999, the Commission again dealt with a large number of cases in the year under study. Commissioners continued to meet over the summer months to review cases, and made more frequent use of smaller sessions involving up to three Commission members.

Chart 4 shows the number of signed complaints which were submitted to the Commissioners for a decision from 1998 to 2000. Under the *Canadian Human Rights Act*, all signed complaints must ultimately be submitted to the Commissioners for disposition. In some of these cases, the Commissioners made preliminary decisions, for example by ruling on technical matters, such as questions of jurisdiction, or by deciding to refer the complaints to conciliation. In other cases, the Commissioners made final decisions on the complaints, and the files were closed.

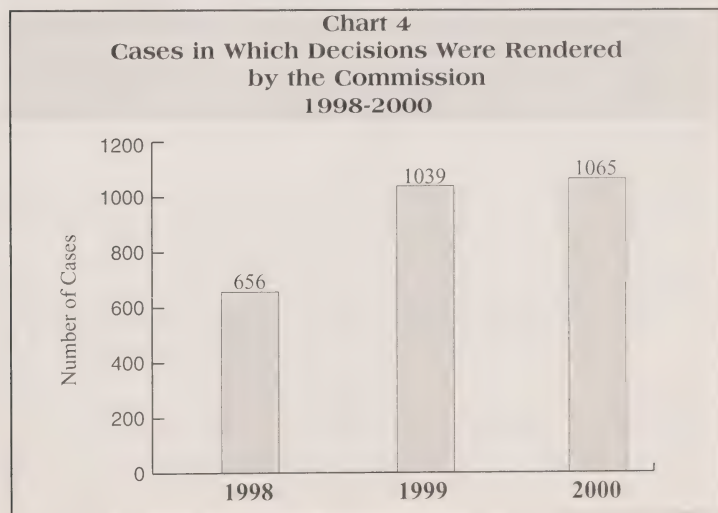


Chart 5 below summarizes the final outcomes in cases where the Commission completed its work. The chart distinguishes between cases where the Commissioners took a final decision on their disposition, such as decisions to dismiss the complaints on the merits or to refer them to the Canadian Human Rights Tribunal for further inquiry, and cases which were discontinued by the complainant before a complaint form was signed. In these latter cases, initial research and analysis was carried out by staff, but the files were administratively closed without requiring a decision from the Commissioners.

**Chart 5**  
**Cases in which the Commission completed its work**  
**1998 to 2000**

Final Outcome	1998		1999		2000	
	No.	%	No.	%	No.	%
Discontinued <sup>1</sup>	824	59	713	52	585	41
Not dealt with <sup>2</sup>	23	2	44	3	39	3
Dismissed	192	14	243	18	263	19
No further proceedings <sup>3</sup>	129	9	109	8	109	8
Settled	189	14	213	15	286	20
Referred to a tribunal	22	2	52	4	123	9
<b>Subtotal</b>	<b>555</b>	<b>41</b>	<b>661</b>	<b>48</b>	<b>820</b>	<b>59</b>
<b>Total</b>	<b>1,379</b>	<b>100</b>	<b>1,374</b>	<b>100</b>	<b>1,405</b>	<b>100</b>

1- Cases where, after preliminary analysis of the allegations, the complainants decided not to pursue the matter further. These cases did not lead to signed complaints, and the files were administratively closed without a decision by the Members of the Commission.

2- Cases that the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination, or because the complainants were asked to first pursue alternate redress.

3- Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction, or the complaints did not warrant referral to a tribunal.

Chart 5 shows an increase in the number of settled complaints, reflecting the success of the Commission's mediation service. The chart also shows an increase in the number of cases referred to the tribunal in 2000. This is due, in part, to the results of a special backlog reduction project undertaken by the Commission in 1999 and reported in our annual report for that year. The project put more investigation reports than usual before the Commission in 1999, increasing the number of cases dismissed or referred to conciliation that year. In 2000, many of the cases which could not be resolved at conciliation were returned to the Commission for a decision, and were subsequently referred to the tribunal.



## Success with a New Approach

In the past, most complaints filed with the Commission were turned over to an investigator and ultimately adjudicated, once the investigator had collected sufficient information for the Commission to make a decision. The Commission has always believed, though, that a large number of complaints could be resolved without resorting to investigation and litigation if the parties could be brought together early in the process to consider possible solutions. For some time now, the Commission has been promoting early resolution informally, through its intake and investigation staff. But investigation and negotiation are an uneasy mix, and the resolution of human rights complaints calls for a degree of authority and a level of skill that cannot easily be provided through an informal process.

For these reasons, the Commission began offering mediation services in 1998, on a pilot-project basis. The project tested the idea of providing mediation services prior to investigation in contrast to conciliation, which is made available to the parties after an investigation has been carried out. The Commission has provided conciliation services since its inception; but it had not attempted to mediate between the parties, in any systematic way, prior to any fact finding.

The two-year pilot project came to an end in the fall of 2000. During this time, mediation was offered to the parties in some 500 complaints. By the project's conclusion, 205 mediation sessions had taken place and settlements had been reached in 115 cases (56 per cent). The participation rate in the program, i.e., the proportion of complaints in which both parties agreed to participate, was 60 per cent. These are promising results for a new program that introduced a novel approach into a well-established process. Evaluations showed that the majority of complainants and respondents felt that mediation had been worthwhile whether or not a settlement was reached.

Based on the results of the pilot project, the Commission has decided to make mediation a permanent feature of the complaint process, and to promote the service with major federal employers and service providers over the next year. Judging by experience to date, up to 40 per cent of all complaints could be settled through mediation, once the service has established itself and become better known.

Concerns have been expressed that complainants could be pressured through mediation into accepting settlements that meet their personal objectives but fail to address the issues of systemic discrimination that might be related to their complaints. In fact, results to date show

that mediated settlements can include the broader remedies that have hitherto been available only through conciliation or by order of a tribunal. For example, mediated settlements have included commitments by employers and service providers to develop new policies and amend procedures, such as:

- providing anti-harassment training to staff;
- modifying an internship program to accommodate people with disabilities;
- improving the accessibility of services through TTY; and
- developing an anti-discrimination handbook.

The Commission will continue to monitor its mediation service closely to ensure not only that it meets the needs of the individuals at the table but also that it satisfies the public interest.

## **Efficiency and Service: Finding a Balance**

Even before the La Forest panel had issued its report recommending major changes to the *Canadian Human Rights Act* (see the previous chapter), the Commission had begun to examine its current practices to see how it could improve the complaint process in the absence of amendments to the law. The review led the Commission to adopt a number of innovations which are expected to provide better service to Canadians. Chief among these has been the development of service standards related to each stage of the complaint process. These standards cover such matters as the time allocated to drafting complaints, the length of time a complaint can remain in mediation or conciliation, and the total time a case can remain under investigation before being submitted to the Commission for decision. The standards, which come into effect in 2001, represent a public commitment by the Commission to deal with complaints efficiently, quickly and in a transparent manner. They will serve as benchmarks to measure the Commission's performance over the year, and will be re-evaluated periodically.

The Commission has instituted a specialized intake function with responsibility for screening complaints and addressing preliminary considerations, such as questions of jurisdiction and statutory limitation periods. The creation of a specialized unit will make it easier to help complainants draft their complaints, and make it possible to notify respondents more promptly of the complaints against them. The unit will also help identify questions of a systemic nature which might be more effectively addressed through other means, such as studies, research projects, or public inquiries.

Once the complaint is at the investigation stage, time limits will be enforced. For example, respondents and complainants will be given every opportunity to state their positions, but the process will not be delayed if the parties fail to provide requested information within a reasonable time. As another example, deadlines for the parties to submit comments on investigation reports will be strictly adhered to.

The Commission has also amended its procedures for referring complainants to other redress mechanisms. In the past, when a complainant had access to another redress procedure, such as a union grievance or proceedings under another Act, the complainant was asked to pursue this avenue first, and to return to the Commission if the results were unsatisfactory. The Commission now takes complaints in these cases. It exercises its discretion under the *Canadian Human Rights Act* either to deal with the complaints or to ask the complainants to pursue first the other process. In making this decision, it takes into account the capacity of the alternate process to address the allegations of discrimination and the remedies that are available there. This procedure is in keeping with the Federal Court's 1999 decision in *Mohammed v. Canada (Treasury Board)*, which reaffirmed the primacy of the *Canadian Human Rights Act* as the vehicle for addressing issues of discrimination.

Significant changes have been made to the Commission's conciliation function. In the past, the parties were given considerable latitude to pursue settlements as long as there was reasonable hope of success. As a result, cases frequently remained active in conciliation for long periods of time. The Commission recognizes that this is not helpful to the process, and has decided that cases referred to conciliation will be resubmitted to the Commissioners for consideration within six months. We hope that many cases will be wrapped up more quickly than this.

## **Complaint Process**

### **Canadian Human Rights Commission**

#### *When the Commission Receives an Inquiry*

- Information is provided on the Commission and the *Canadian Human Rights Act*.
- The person may be directed to another agency if the matter is not within the Commission's jurisdiction.
- If the matter is within the Commission's jurisdiction, an officer reviews the situation with the complainant in greater detail and explains the complaint process.
- If the complainant wishes to pursue the matter, a complaint form is prepared.

#### *After the Commission Accepts a Complaint*

- The respondent is advised of the complaint as soon as it is filed with the Commission.
- When appropriate, the Commission will refer the complainant to another redress mechanism (such as a grievance process, or a procedure under other legislation).
- Mediation may be offered as an option to both parties.
- If the matter remains unresolved, an officer investigates the allegations and prepares a report to the Commissioners on the investigation findings.
- The parties are given an opportunity to comment on the investigation report before it is submitted to the Commissioners.

#### *When the Commissioners Make a Decision*

- All complaints are reviewed by the Commissioners.
- The Commissioners can
  - refuse to deal with complaints received more than one year after the alleged acts, or which are beyond the Commission's jurisdiction;
  - approve a settlement between the parties or appoint a conciliator to help the parties arrive at a settlement;
  - refer the matter to the Canadian Human Rights Tribunal for further inquiry;
  - dismiss the complaint for lack of evidence.

### **Canadian Human Rights Tribunal**

- On referral by the Commission, the Tribunal will conduct hearings into the complaint.
- After weighing the evidence that is presented, the Tribunal will make a decision on the merits of the complaint and order an appropriate remedy.

### **Federal Court of Canada**

- The Federal Court can be asked by either party to review a decision of the Commission.
- The Court can also review a decision or order of the Canadian Human Rights Tribunal.



## Pay Equity

During the year under review, the Commission prepared a special report to Parliament on pay equity. The report, *Time for Action*, was issued in February 2001. Pay equity is a fundamental human right and an integral part of the *Canadian Human Rights Act*. However, the Commission's more than twenty years of experience with the current provisions have shown that changes are needed to remove roadblocks which now prevent the effective achievement of pay equity.

The present complaints-based approach is not well-suited to addressing forms of discrimination that are subtle, largely unintentional and integrated into complex systems. In major cases it can lead to confrontation, litigation and delays, rather than cooperation and timely results. Its impact is also uneven since only employers targeted by complaints are required to take any initiatives on pay equity.

*Time for Action* points to the impasse in the present system and proposes a model that will encourage parties to work together, provide clarity on what is expected, and, over time, achieve broad compliance with the principle of equal pay for work of equal value.

## Pay Equity Cases

In the meantime, work continues under the present pay equity system. The Commission is currently investigating complaints filed under section 11 of the *Canadian Human Rights Act* against a number of federally-regulated employers. These include two large telecommunications companies, several public sector institutions not covered by the 1999 settlement with Treasury Board, as well as some smaller employers. Pay equity investigations generally entail gathering complete information about the jobs in question, assessing their value and preparing a statistical analysis to determine whether a wage gap exists.

An important complaint was settled in 2000 after being investigated and referred to a tribunal by the Commission. The National Indian and Inuit Community Health Representative Organization (NIICHRO), which represents Aboriginal community health workers, filed the complaint against Health Canada and Treasury Board in December 1992. NIICHRO argued that its members should receive the same pay equity adjustments that had been granted to their federal government counterparts. As a result of negotiations during a pre-hearing mediation process, the parties reached a settlement calling for some \$47 million to be placed in a trust fund for distribution to 1,500 community health workers. The settlement is an important victory for Aboriginal women. At the same time, it



shows the advantages for all sides of resolving complaints without recourse to litigation.

Another significant settlement was approved by the Commission in June 2000. This resulted from an agreement reached late in 1999 between the federal government and its personnel administrators. The settlement resolved a complaint dating back to 1991 and covered more than 6,000 employees.

On a disappointing note, a November decision by the Federal Court brought hearings into a pay equity complaint against Bell Canada to a halt. The court concluded that the Canadian Human Rights Tribunal was not fully independent of the Commission. While she made it clear that her ruling is not about the employees' entitlement to pay equity, Justice Tremblay-Lamer identified two problem areas: the fact that the tribunal must apply *Equal Wages Guidelines* issued by the Commission, and the tribunal Chairperson's authority to extend members' appointments until the review of a complaint has been completed. The judge was concerned by the possibility, however remote, that the Chairperson might pressure a tribunal member into reaching a decision not of their own choosing, in order to have their work term extended.

Although the Commission immediately filed an appeal, the decision will cause further delays not only for the 20,000 Bell Canada employees affected by this case, but also for those involved in other cases before the tribunal. For example, hearings into the complaint against Canada Post — already the longest-standing pay equity case before a Canadian Human Rights Tribunal — have been suspended until the independence issue is resolved.

Proceedings continued in a number of other cases during the year. The complaint against the Government of the Northwest Territories was still before the Canadian Human Rights Tribunal. And a decision is awaited from the Federal Court on issues related to a complaint by CUPE against Air Canada/Canadian Airlines. At hearings in May and June of 2000, the court was asked to consider whether the value of jobs from different bargaining units can be compared. Its decision could affect the investigation and litigation of many future pay equity complaints.

## Human Rights Promotion

Under the *Canadian Human Rights Act*, the Commission is charged not only with investigating and resolving complaints, but also with promoting awareness and understanding of human rights, and carrying out research on human rights issues. While these roles are separate, ideally they work in concert. Clearly, greater knowledge about, and acceptance of, human rights principles will help prevent discriminatory acts or policies.

After focussing its resources on its complaints-handling role in recent years, in 2000 the Commission was able to place renewed emphasis on human rights promotion. The Commission has developed a three-year strategy which identifies the key messages the Commission wants to convey and the audiences it wants to hear them. The strategy also reinforces the importance of partnerships with other organizations to help broaden its reach. In 2000, the Commission began to lay the foundation for this approach for the coming years. It worked to promote human rights in the workplace through new tools and educational initiatives, and forged links with partners to help bring its messages to a broader range of Canadians.

## Bringing Human Rights into the Workplace

During the year, the Commission focussed its promotional activities and materials on the workplace, primarily because a majority of the complaints it receives arise there and the number of people affected by this type of discrimination is large.

The Commission has prepared kits that contain practical information to assist employers in implementing workplace policies and practices that reflect human rights values. For example, the kit explains the *Canadian Human Rights Act* and *Employment Equity Act* and what the Commission actually does when it receives and processes complaints. It also includes material that clarifies employers' obligations regarding specific issues such as pay equity, employment equity, harassment, the duty to accommodate, and hiring and screening job applicants. The kits are being distributed to federally-regulated private and public sector employers and service providers across Canada, and will also be available on the Commission's web site.

The Supreme Court's decisions in the *Meiorin* and *Grismer* cases, which were discussed in detail in the Commission's Annual Report for 1999, make it clear that employers and service providers should apply standards and policies which are non-discriminatory and inclusive. Translating judicial pronouncements into practical realities is sometimes difficult. The Commission has therefore prepared a comprehensive guide with input from a range of sources. The guide

will be published and posted on the Commission's web site early in the spring of 2001. The Commission hopes that it will serve as a template for employers to develop their own policies and procedures.

In the meantime, the Commission conducted workshops and information sessions with employers across the country on their duty to accommodate employees with disabilities. Commission staff from all of its regional offices and its Promotion, Legal Services and Employment Equity Branches in the National Capital Region, met with employers, employees and union representatives, among others. In their meetings, staff focussed on accommodation and challenges in the workplace, including harassment and employment equity.

The Commission also spoke to managers about what they can do to make sure their workforces are representative of the Canadian population. The Commission's regional office in Edmonton, together with the Public Service Commission, helped organize a symposium, "Leveraging the Diversity Advantage: The Critical Role for Leaders," in response to the Perinbam Task Force's report on visible minorities in the federal public service (discussed in "Health of Human Rights in Canada"). The symposium was designed for senior managers in the public and private sectors and leaders of unions and educational institutes. It was the first of a series organized by the PSC in which the Commission has participated, with the objective of challenging employers to ensure that all sectors of Canadian society are represented in their human resource plans.

The Commission also tries to help open doors to groups that often have difficulty gaining access to the workforce. Following on the success of a similar initiative last year, regional staff in Quebec organized a face-to-face meeting between groups with an interest in the employment of Aboriginal people and employment equity coordinators from the seven major banks. The meeting has already resulted in collaborative efforts between participants.

## **Broadening our Reach**

Working with its provincial partners is a particularly important way for the Commission to reach a broader spectrum of Canadians with messages about human rights. Last May, commissions from across Canada met in Banff, Alberta for the Annual Human Rights Conference of the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies (CASHRA). At the conference, Commission staff gave presentations on the *Meiorin* and *Grismer* decisions and accommodation issues. A highlight of the conference was the launch of a joint educational initiative to convince employers and businesses of the benefits of incorporating into their workplace policies and

practices that respect human rights. Since the conference, partners on the CASHRA Public Education Network — which includes staff from the federal, provincial and territorial commissions working in the area of promotion and education — have produced a poster for employers entitled “Human Rights Are Everyone’s Business.” Other joint committees, including the CASHRA Legal and Policy Committees, have also continued their work throughout the year.

In December, the Commission took part in an important conference organized in Toronto by the Ontario Human Rights Commission, which examined how economic, social and cultural rights embodied in international human rights instruments could be implemented domestically. Experts considered in particular how such rights can be incorporated into the legal work of human rights commissions in Canada. The Canadian Human Rights Commission will continue to work with its Ontario counterpart to follow up on these discussions.

The Commission has also found opportunities to meet and talk to youth across the country, recognizing that their attitudes toward human rights will shape Canadian values in the future. A deliberate effort was therefore made to involve youth in activities linked to major events in the calendar, such as African Heritage Month and the International Day for the Elimination of Racial Discrimination. An anti-hate conference in Halifax in March featured panels and speakers who commented on the various manifestations of hate and how to take action against hatred. The conference was attended by educators, students and representatives of government and community groups. A Commission representative moderated a panel discussion. On the other side of the country, the Commission’s Prairie Regional Office gave the keynote presentation at the kick-off for a youth conference in Saskatoon on “Building Connections.” Sponsored by the Public Legal Education Association, the conference was attended by young people from across Saskatchewan.

The Commission works with other federal agencies and departments to promote government policies that address human rights issues. Collaboration with the Canadian Transportation Agency included an opportunity for the Commission to contribute to the development of a Code of Practice that will address a range of communication barriers for travellers with sensory or cognitive disabilities, including the lack of telephone teletypewriters (or TTYs) in airports. In September, the Chief Commissioner visited the Agency to discuss our organizations’ common objectives, with particular emphasis on the need to eliminate barriers preventing people with disabilities from fully participating in society.



In an important initiative aimed at groups that may not otherwise know about its work, the Commission's Prairie Regional Office collaborated with the Manitoba Association for Rights and Liberties and the Community Legal Education Association to sponsor and produce a plain language brochure called *Understanding your Human Rights*. This publication has been distributed to every school in Manitoba, as well as to various agencies that provide services to immigrants, refugees and people learning English as a second language.

## **Building Awareness among Canadians**

The Commission made many other efforts in 2000 to promote the full range of human rights issues among as many Canadians as possible. Special milestones on the human rights calendar, like International Women's Day or Black History Month, always provide an ideal opportunity to deliver important messages, and, as in the past, the Commission's regional offices and headquarters participated in many related events. For example, one of the International Women's Day activities co-sponsored by the Ontario Regional Office, together with Niagara Region International Women's Organization, was an all-day conference on "The Struggles and Obstacles Faced by Women." In the Atlantic Region, the Commission continued its tradition of helping to organize the annual Harmony Brunch that commemorates International Day for the Elimination of Racial Discrimination. It was also involved in planning a one-day conference in Halifax to mark International Day for the Elimination of Poverty and raise awareness of the links between poverty and race.

## **Speaking through the Media**

The Commission's promotional efforts include the use of mainstream and community media. Coverage of human rights issues during the year ranged from pay equity to harassment in the workplace and disability rights. Commission staff dealt with some 500 inquiries from the media and organized interviews with the Chief Commissioner and other senior officials.

The Commission profiled disability issues by publicizing two important developments in 2000. One was the Tax Court of Canada's new policy on providing sign language interpreters and captioning in its courts, as a result of a complaint to the Commission. The other was a Human Rights Tribunal ruling in the *Henry Vlug v. Canadian Broadcasting Corporation* case. Both cases dealt with accommodation for people who are deaf and hard-of-hearing, and were significant advances. In addition to issuing press releases, the Commission carried out interviews with local and national media, and published articles in several magazines on the cases in question.



Pay equity received media attention again during the year, notably when the Federal Court of Canada stayed all proceedings in the Bell Canada pay equity complaint, and many cases before the Canadian Human Rights Tribunal were subsequently suspended. The Commission took this opportunity to express its frustration that women who have already been subject to salary discrimination for many years continue to be denied compensation.

Other cases that generated media interest included the Federal Court's affirmation of the Canadian Human Rights Tribunal's order in the Nancy Green complaint, and a tribunal decision on the complaint in *Helen Oster v. International Longshoremen's and Warehousemen's Union*. In the latter case, the tribunal agreed with the complainant that the union was not justified in its decision not to refer her to a job that would have required shared sleeping accommodations, simply because she is a woman.

These cases are discussed in further detail in earlier chapters or in the Commission's separate *Legal Report*.

## **Staying Connected**

During the year, the Commission responded to close to 35,000 telephone inquiries from the public. These included requests for information about the Commission's work and calls about potential complaints. Many callers raise matters that are not within the Commission's jurisdiction and are advised of other avenues they might pursue to deal with their concerns.

The Commission's web site continues to be an additional source of information on the Commission and on human rights. An important feature of the site is that it can be translated through software designed for blind and visually impaired people, making it more widely accessible. The site includes all of the Commission's publications, and a link to the Commission's e-mail inquiry service, called INFO COM. Commission staff processed almost 2,000 e-mails received through INFO COM in 2000, and it is expected to be used increasingly as awareness of the service grows.

## **Connecting to the International Human Rights Network**

The Commission continues to play a role with respect to human rights beyond Canada's borders. While the Commission's first responsibility is always to ensure that Canadians understand and respect human rights, it believes it also has an obligation to do what it can to help ensure that the principles contained in the *Universal Declaration of Human Rights* are realized outside Canada's borders as well as within.

As a result, the Commission is happy to share its expertise in human rights with commissions in other parts of the world when asked. This occurs most often through the auspices and financial support of CIDA or the Department of Foreign Affairs and International Trade, but also at the request of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Every year, the Commission receives visitors from other countries who are interested in learning about its operations, and it is involved in projects with other commissions to provide them with technical assistance.

## **A Focus on the Americas**

Building links of mutual support and understanding between national human rights institutions is one of the primary focuses of the Commission's international activities. Consequently the Commission was pleased to be encouraged by the United Nations High Commissioner for Human Rights, Mary Robinson, to help in the establishment of an hemispheric human rights network. In November 2000, in conjunction with the Mexican National Commission for Human Rights and with funding from CIDA, the Commission organized and co-chaired the Second Annual Meeting of National Human Rights Institutions of the Americas. Under the Commission's leadership, the meeting resolved to establish a formal Network of National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights of the Americas.

The main objectives of the Network will be to encourage greater protection and promotion of human rights by exchanging information, staff training, joint projects, periodic regional meetings and seminars, and generally providing mutual assistance and cooperation in the conduct of each institution's domestic responsibilities. Over the coming year, a small working group, of which the Commission is a lead member, will begin developing the statutes and operational plan to firmly establish the new Network and begin to realize its broad objectives. One of the first substantive issues to be addressed by the Network was the role of national institutions in the upcoming World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance to be held in Durban, South Africa, in September 2001.

In March 2000 the Commission signed an agreement of understanding with the National Human Rights Commission of Mexico designed to strengthen collaboration by building on a cooperative arrangement first established in 1997. Under the new agreement, the two commissions will look at collaborating in areas such as indigenous rights, HIV/AIDS, sexual and commercial exploitation of children, alternate dispute resolution, religious

discrimination, judicial training and the strengthening of regional human rights institutions. It is anticipated that these initiatives will get under way in 2001.

Discussions were also undertaken late in the year with the Defensoria del Pueblo (Ombudsman) of Bolivia, based on an agreement of understanding initiated in 1999. The intended focus areas for this project are the rights of indigenous peoples, women's issues, children's rights and the human rights of persons with disabilities.

## **Multilateral Activities**

In addition to its work with other countries in the Americas, the Commission continues to participate actively in the international network of national human rights institutions for the promotion and protection of human rights. As a leading member of the International Coordinating Committee of National Institutions, the Commission has worked to encourage the establishment of effective national human rights institutions in countries where none yet exist, and to develop relationships with existing commissions. Commission representatives also attend the yearly meetings of the United Nations Human Rights Commission.

In July, representatives from more than fifty human rights institutions in the Commonwealth, including the Commission, met for a conference in Cambridge, England. Delegates stressed the importance of receiving support from their counterparts in other parts of the world, particularly for institutions that are trying to promote human rights under difficult circumstances. In its final communique, the conference resolved to support a set of basic principles for the sound functioning of national human rights institutions in the Commonwealth, and to ask the Commonwealth Secretariat to continue its efforts to strengthen the bonds between the institutions by means such as an Internet-based information exchange and periodic seminars and meetings.

## **Providing Technical Assistance**

Several of the Commission's ongoing projects with other commissions continued, and new projects were initiated. Since 1995, the Commission has been providing the National Human Rights Commission of Indonesia (Komnas HAM) with assistance in management, training of investigators, and human rights education and promotion. The Commission is pleased to have been of assistance to Komnas HAM during its formative years, in light of the key role it plays in ensuring the protection, promotion and advancement of human rights for all the people of Indonesia. The current phase of the project extends to 2002.

Elsewhere in Asia, Commission representatives travelled to Nepal and India at the request of CIDA to discuss possible technical assistance initiatives. The Commission has worked in the past with the National Human Rights Commission of India and would therefore be renewing this relationship. The Commission in Nepal, on the other hand, is newly created and has asked for assistance in starting up its operations.

The Commission also hosted visits from several national human rights institutions throughout the year, and offered several internships, including one for three members of the Madagascar Human Rights Commission, at the request of the Office of the UN High Commissioner for Human Rights. Representatives from the Nigerian and Indonesian human rights commissions also completed internships at the Commission in 2000.

The Commission takes pride in observing that many of the foreign human rights institutions it works with view Canada as a leader in human rights, and is pleased to share with them the benefit of its experience. In doing so, it learns as much as it teaches.



## Commissioners' Biographies

### Michelle Falardeau-Ramsay

The Canadian Human Rights Commission was established in 1977. It is made up of two full-time members and up to six part-time members. The Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner are appointed for terms of up to seven years, and the other Commissioners for terms of up to three years. The following are brief biographies of the members who served on the Commission in 2000.

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., was appointed Chief Commissioner in January 1997. After receiving a law degree from the University of Montreal and being called to the Quebec Bar, she pursued a career in labour relations law. She worked as a lawyer with the firm of Massicotte, Levac and Falardeau and later became a senior partner with the firm of Levac and Falardeau. In 1975, she joined the Public Service Staff Relations Board as Deputy Chairman, and in 1982 became Chairman of the Immigration Appeal Board. She was appointed Deputy Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission in September 1988, and served in that capacity until taking up her present post.

### Anne Adams

Anne Adams of Montreal joined the Commission in March 1999. She received her bachelor's degree from the University of Montreal in 1967, and a master's degree in industrial relations from Queen's University in 1987. In the course of her career in the public service, Ms. Adams managed the implementation of the *Employment Equity Act* and programs in the Quebec Region. She has served as Executive Director of the Canadian Human Rights Foundation and on the boards of many community organizations, including the Fédération des femmes du Québec. Since 1998, she has been the President of Femmes regroupées pour l'accessibilité au pouvoir politique et économique, or FRAPPE. In 1992, Ms. Adams received the Commemorative Medal for the 125th Anniversary of Confederation. In 1996, she launched AEA Strategies and Development Inc., specializing in employment equity and international development.

### Phyllis Gordon

Phyllis Gordon of Toronto, Ontario was appointed a Commissioner in May 1998. In June 2000, Ms. Gordon announced her resignation from the Commission to accept a position as Executive Director of the Advocacy Resource Centre for the Handicapped (ARCH).



## **Yude M. Henteleff**

Yude Henteleff, C.M., Q.C., of Winnipeg, Manitoba was appointed a Commissioner in November 1998. He had previously served as a Commissioner from 1980 to 1986. He is a senior partner with the law firm of Pitblado Buchwald Asper in Winnipeg and serves on the boards of directors of a number of community organizations. He is also a Governor of the Hebrew University of Jerusalem. Mr. Henteleff has received a number of awards for his community work, including the Learning Disabilities Association of Canada's Lifetime Achievement Award in 1999 and the Commemorative Medal for the 125th Anniversary of Confederation in 1992. In 1998, he became a member of the Order of Canada.

## **Robinson Koilpillai**

Robinson Koilpillai, C.M., has been a member of the Commission since 1995. An educator, school principal, and community volunteer, Mr. Koilpillai has served as Chairman of the Alberta Cultural Heritage Council, President of the Alberta Council for Global Cooperation, Executive Member of the Canadian Council for International Cooperation, and President of the Canadian Multicultural Education Foundation. In 1980, Mr. Koilpillai received the federal Minister of Multiculturalism's Man of the Year Award, and in 1988, the Canada Council's National Award for Outstanding Educator. In 1998, Mr. Koilpillai was inducted into Edmonton's Hall of Fame and won the Alberta Achievement Award and the Lewis Perinbam Award in International Development. A 1992 Governor General's Commemorative Medal winner, he joined the Order of Canada in 1996.

## **Mary Mac Lennan**

Mary Mac Lennan of Halifax, Nova Scotia became a member of the Commission in November 1995. She was called to the Bar of Nova Scotia in 1979 and pursued a career as a sole practitioner until 1990. From 1981 to 1982, Ms. Mac Lennan was the Provincial Coordinator for the Nova Scotia League for Equal Opportunities. She served as the Multicultural and Race Relations Coordinator for the City of Halifax from 1990 to 1992. A recipient of the Nova Scotia Human Rights Award in 1993, Ms. Mac Lennan was appointed Chair of the Nova Scotia Human Rights Commission in 1996, after serving two terms as a member. In 1999, Ms. Mac Lennan accepted the post of Equity Coordinator with St. Francis Xavier University, and is continuing her work on the human rights aspects of new reproductive and genetic technologies. She has also served on the editorial board of *Just Cause*, a law journal for people with disabilities and legal professionals.

## **Kelly Russ**

Kelly Harvey Russ, a member of the Haida First Nation, was appointed a Commissioner in April 1998. He received the degree of Bachelor of Arts in Political Science and History in 1990, and the degree of Bachelor of Laws in 1993, both from the University of Victoria, where he was also president of the Native Law Student Society. In 1994, he became a member of both the Law Society of British Columbia and the Canadian Bar Association. Now a sole practitioner, Mr. Russ's legal work centres on Aboriginal rights and issues arising from the Indian Act, and other federal, provincial and territorial legislation affecting Aboriginal peoples. In addition, Mr. Russ represents Aboriginal people in the fields of child protection and family law.

## Organization of the Commission

The Commission's chief operating officer, the *Secretary General*, is responsible for the Commission's operations at headquarters and in the regions, under the overall direction of the Chief Commissioner.

The *Executive Secretariat* provides administrative services and advice to the executive offices, including coordinating Commission meetings, supporting the Senior Management Committee, managing executive correspondence, and coordinating the preparation of briefing materials. It is also responsible for access to information and privacy.

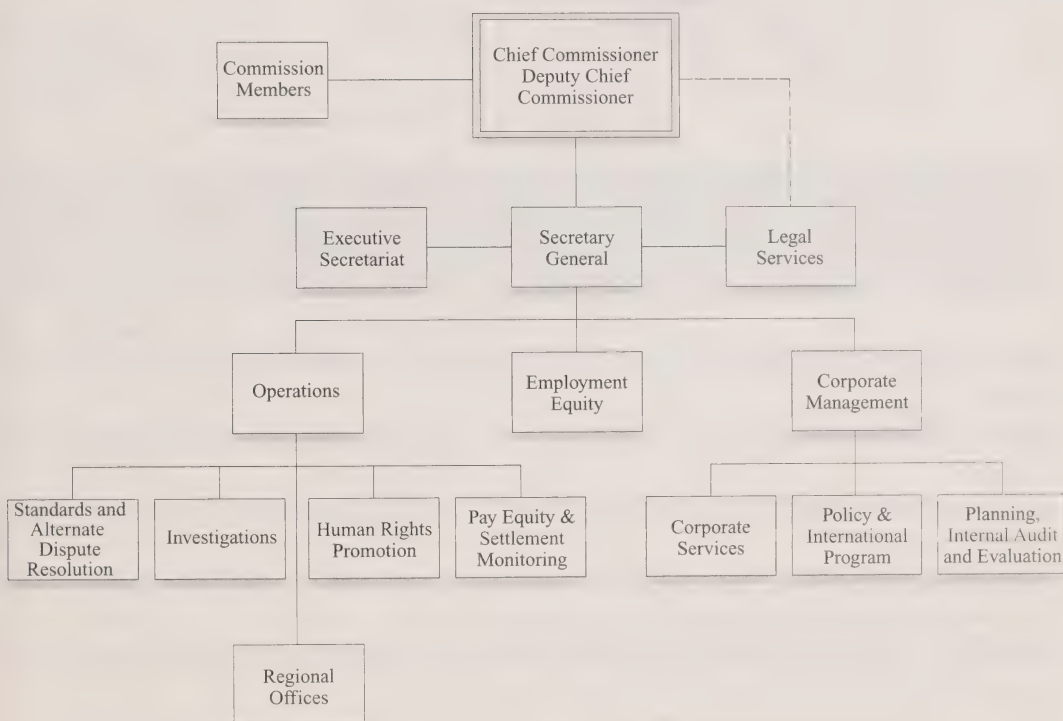
The *Legal Services Branch* provides advice to the Chief Commissioner, Commission members and staff. Legal officers also represent the Commission in litigation before human rights tribunals and the courts.

The *Operations Sector* includes the *Standards and Alternate Dispute Resolution Branch*, the *Investigations Branch* and the *Pay Equity and Settlement Monitoring Branch*. This sector is responsible for the mediation, investigation and conciliation of complaints, including pay equity complaints, as well as the monitoring of complaint settlements. In addition, the Sector provides a quality assurance function for cases presented to the Commission, trains staff involved in the complaint process, and establishes performance standards and operational policies. The *Human Rights Promotion Branch*, which includes staff at headquarters and in the Commission's six Regional Offices, is also part of the Operations Sector. It conducts programs to promote the principles of equality, foster public understanding of the *Canadian Human Rights Act*, and inform people of the Commission's work. The Branch is responsible for contacts with the media and for editorial services. The *Regional Offices* carry out education and outreach activities with community groups, employers, service providers, unions and provincial human rights commissions. They are the first point of contact for people wishing to file complaints of discrimination, and provide assistance in the processing of complaints.

The *Corporate Management Sector* consists of two branches and a separate Division. The *Policy and International Program Branch* is responsible for providing policy, planning, and research assistance. The Branch monitors human rights issues, and develops policy proposals, guidelines, and research reports to help the Commission

reach decisions and support the operational branches. It also coordinates the Commission's activities to assist human rights institutions outside Canada. The *Planning, Internal Audit and Evaluation Division* carries out the Commission's planning and review activities. The Corporate Management Sector also includes the *Corporate Services Branch* which provides headquarters and regional offices with support services in assets management, finance, informatics, information management, and library services. It also provides support services in staffing, classification, pay and benefits, staff relations, training and human resources planning, official languages, and health and safety.

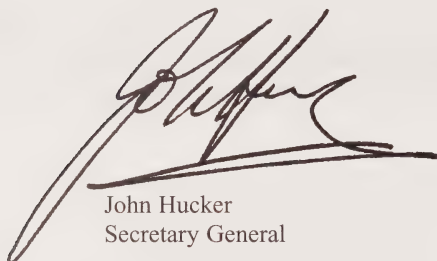
The *Employment Equity Branch* conducts employment equity audits with employers in the private and public sectors to assess their compliance with the requirements of the *Employment Equity Act*.




## Financial Statement

The financial statement that follows has been prepared in accordance with the reporting requirements and standards of the Receiver General for Canada, and with significant accounting policies.

Financial information included in the ministerial statements, in the *Report on Plans and Priorities*, and elsewhere in the *Public Accounts of Canada* is consistent with that contained in this financial statement, unless otherwise indicated. Some of the information included in the financial statement is based on management's best estimates and judgements with due consideration given to materiality.



John Hucker  
Secretary General



Mary Walsh  
Deputy Secretary General  
Corporate Management

### Canadian Human Rights Commission Statement of Operations for the Year Ended March 31, 2000 (in thousands of dollars)

Service Line	1999-2000 Actual	2000-2001 Forecast
<i>Expenses</i>		
Promotion of Human Rights	2,709	3,353
Complaints	10,133	10,587
Employment Equity Audits	2,181	2,370
Corporate Services	3,413	3,723
<b>Total use of appropriation</b>	<b>18,436</b>	<b>20,033</b>
Add: Cost of services provided by government departments	1,965	2,119
<b>Total</b>	<b>20,401</b>	<b>22,152</b>

The accompanying notes are an integral part of the Statement of Operations.



# Notes on the Statement of Operations

## Authority, Mandate and Operations

The Canadian Human Rights Commission was established in 1977 under Schedule II of the *Financial Administration Act* in accordance with the *Canadian Human Rights Act*.

The mandate of the Canadian Human Rights Commission is to discourage and reduce discriminatory practices by dealing with complaints of discrimination on the prohibited grounds in the *Canadian Human Rights Act*; conducting audits of federal departments and agencies and federally regulated private companies to ensure compliance with the *Employment Equity Act*; conducting research and information programs; and working closely with other levels of government, employers, service providers, and community organizations to promote human rights principles.

The Commission's expenditures are funded by an annual appropriation from Parliament.

## Significant Accounting Policies

This statement of operations has been prepared in accordance with the requirements and standards for reporting established by the Receiver General for Canada. The most significant accounting policies are as follows:

### a) Expenditures Recognition

All expenditures are recorded for all goods and services received or performed up to March 31, 2000, in accordance with the government's payable-at-year-end accounting policies.

### b) Capital Purchases

Acquisitions of capital assets are charged to operating expenditures in the year of purchase.

### c) Services Provided without Charge b Government Departments

Estimates of amounts for services provided without charge from government departments are included in the operating expenditures. They mainly consist of accommodation costs and payments to employee insurance plans.



Notes sur  
l'état des  
résultats  
d'exploitation

Autorisation,  
mandat et  
activités

Principales  
conventions  
comptables

La Commission canadienne des droits de la personne a été constituée en 1977 en vertu de l'annexe II de la Loi sur la gestion des finances publiques, conformément à la Loi canadienne sur les droits de la personne.

La Commission a pour mandat de décourager et de réduire les pratiques discriminatoires au moyen des activités suivantes : instruire les plaintes fondées sur les motifs de distinction illicite énoncés dans la Loi canadienne sur les droits de la personne; mener des vérifications des ministères et organismes fédéraux ainsi que des entreprises du secteur privé sous réglementation fédérale pour s'assurer du respect de la Loi sur l'équité en matière d'emploi; faire de la recherche et mettre en œuvre des programmes de sensibilisation publique; et travailler en étroite collaboration avec les divers ordres de gouvernement, les employeurs, les fournisseurs de services et les organismes communautaires pour promouvoir les principes des droits de la personne. Les dépenses de la Commission sont financées au moyen d'un crédit parlementaire annuel.

L'état des résultats d'exploitation a été dressé conformément aux exigences et aux normes de présentation établies par le receveur général du Canada. Les principales conventions comptables sont les suivantes :

a) **Comptabilisation des dépenses**  
Toutes les dépenses engagées pour les biens reçus et les services rendus jusqu'au 31 mars 2000 sont comptabilisées selon la convention comptable des Créditeurs à la fin de l'exercice (CAFE) du gouvernement.

b) **Achat d'immobilisations**  
Les immobilisations sont imputées aux dépenses de fonctionnement l'année de leur acquisition.

c) **Services fournis gratuitement par des ministères**  
La valeur estimative des services fournis gratuitement par des ministères est comprise dans les dépenses de fonctionnement et représente principalement les coûts liés à la location des locaux et à la contribution aux régimes d'assurance des employés.

# État financier


L'état financier qui suit a été dressé selon les exigences et normes de présentation établies par le receveur général du Canada, ainsi que selon les principales conventions comptables.

L'information financière contenue dans les états ministériels, dans le *Rapport sur les plans et priorités* ou ailleurs dans les *Comptes publics du Canada* est conforme à cet état financier, sauf indication contraire. Certains éléments d'information présentés ci-dessous se fondent sur les meilleurs jugements et estimations de la gestion, qui tiennent dûment compte de leur importance relative.

John Hucker  
Secrétaire général



Mary Walsh  
Sous-secrétaire générale  
Gestion intégrée



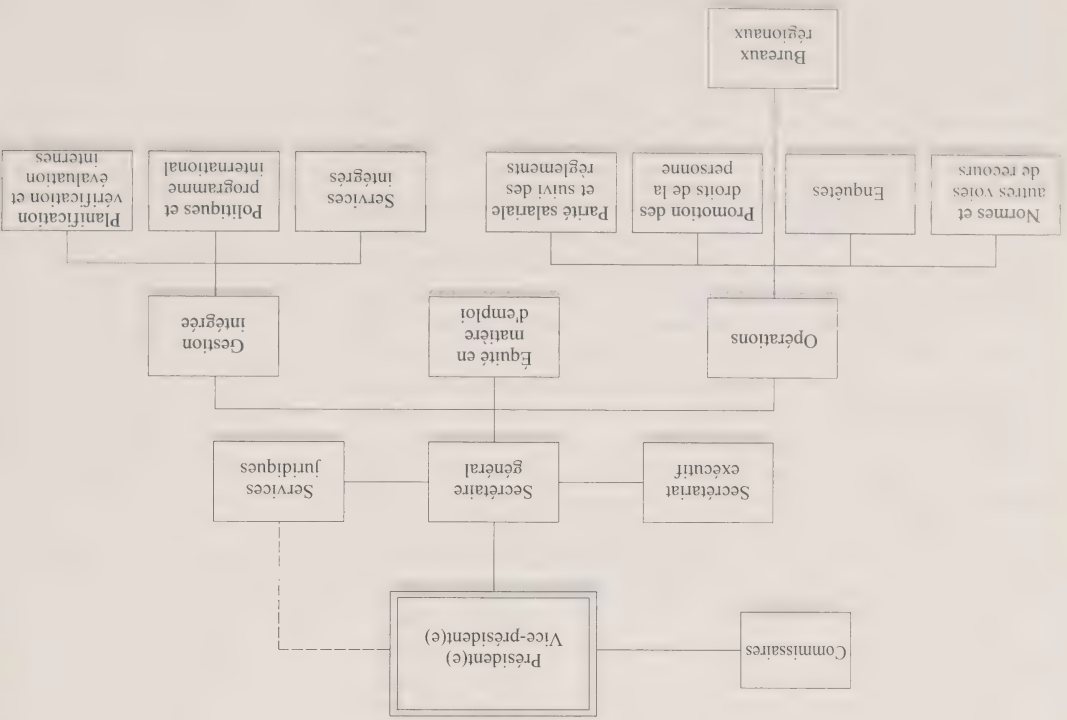
## Commission canadienne des droits de la personne État des résultats d'exploitation Exercice clos le 31 mars 2000 en milliers de dollars

Secteur de service	Résultats réels 1999-2000	Prévisions 2000-2001
--------------------	------------------------------	-------------------------

### Dépenses

Promotion des droits de la personne	2 709	3 353
Plaintes	10 133	10 587
Vérifications de l'équité en matière d'emploi	2 181	2 370
Services intégrés	3 413	3 723
<b>Total du crédit utilisé</b>	<b>18 436</b>	<b>20 033</b>
Plus : Coût des services fournis par des ministères	1 965	2 119
<b>Total</b>	<b>20 401</b>	<b>22 152</b>

Les notes qui suivent font partie intégrante de l'état des résultats d'exploitation.



Commission et le travail des directions opérationnelles. Elle coordonne aussi les activités de la Commission à l'appui des institutions œuvrant pour les droits de la personne à l'étranger. La Division de la planification, de la vérification et de l'évaluation internes est chargée des activités de planification et d'examen de la Commission. Le Secteur de la gestion intégrée comprend en outre la Direction des services intégrés qui fournit à l'administration centrale et aux bureaux régionaux des services de soutien dans les domaines suivants : gestion des biens, finances, informatiques, gestion de l'information et services de bibliothèque. La Direction offre aussi des services de soutien pour ce qui concerne la dotation, la classification, la paye et les avantages sociaux, les relations de travail, la formation, la planification des ressources humaines et les langues officielles ainsi que la santé et la sécurité.

La Direction générale de l'équité en matière d'emploi effectue des vérifications de l'équité en matière d'emploi auprès des employeurs des secteurs public et privé, pour déterminer dans quelle mesure ils se conforment aux exigences de la Loi sur l'équité en matière d'emploi.



**S**ous la direction générale de la présidente, le *secrétaire général*, à titre de chef des opérations, est responsable des activités de la Commission à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux.

Le Secrétariat exécutif donne des conseils et offre des services administratifs aux bureaux de la direction. Il coordonne les réunions de la Commission et la préparation des documents d'information, prête assistance au Comité de la haute direction et gère la correspondance des cadres supérieurs. Il s'occupe aussi de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. La *Direction des services juridiques* conseille la présidente, les commissaires et le personnel. Ses avocats représentent aussi la Commission dans les litiges portés devant les cours de justice et les tribunaux des droits de la personne.

Le *Secteur des opérations* comprend la *Direction des normes et des autres voies de recours*, la *Direction des enquêtes* et la *Direction de la partie salariale et du suivi des règlements*. Le secteur est chargé de la médiation, des enquêtes et des services de conciliation visant les plaintes, y compris celles touchant la partie salariale, ainsi que du suivi des règlements. Il assure également le contrôle de la qualité des dossiers soumis à la Commission, forme le personnel chargé du traitement des plaintes et établit des normes de rendement et des politiques opérationnelles. La *Direction de la promotion des droits de la personne*, qui compte du personnel à l'administration centrale et dans les six bureaux régionaux de la Commission, fait également partie du Secteur des opérations. Elle met en œuvre des programmes visant à promouvoir les principes de l'égalité et à mieux faire connaître au public la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ainsi que les activités de la Commission. Elle est aussi responsable des contacts avec les médias et des services de rédaction-révision. Les bureaux régionaux s'occupent des activités de sensibilisation et de liaison avec les groupes communautaires, les employeurs, les fournisseurs de services, les syndicats et les commissions provinciales des droits de la personne. Premier point de contact des personnes qui souhaitent porter plainte pour discrimination, les bureaux régionaux collaborent au processus de traitement des plaintes.

Le *Secteur de la gestion intégrée* se compose de deux directions et d'une division distincte. La *Direction des politiques et du programme international* est responsable de l'élaboration des politiques, de la planification et de l'aide à la recherche. Elle suit de près les dossiers liés aux droits de la personne et facilite, par ses échelons de politique, ses lignes directrices et ses rapports de recherche, les décisions de la

Kelly Harvey Russ, qui est membre de la Première Nation des Haidas, a été nommé commissaire en avril 1998. M. Russ a obtenu, en 1990, un baccalauréat ès arts en science politique et en histoire et, en 1993, un baccalauréat en droit de l'Université de Victoria, où il a aussi présidé la Native Law Student Society. En 1994, il est devenu membre de la Law Society of British Columbia et de l'Association du Barreau canadien. Maintenant praticien autonome, M. Russ s'occupe tout particulièrement des droits et litiges découlant de la *Loi sur les Indiens* et d'autres lois fédérales et provinciales qui intéressent les Autochtones. Il représente de plus des Autochtones dans des causes touchant le droit familial et la protection de l'enfance.

Résident de Winnipeg (Manitoba), Yude Hentleff, C.M., c.r., a été nommé au poste de commissaire en novembre 1998, chargé qu'il avait déjà occupée de 1980 à 1986. Il est associé principal de la société d'avocats Pitblado Buchwald Asper de Winnipeg et siège au conseil d'administration de divers organismes communautaires. Il est également membre du conseil d'établissement de l'Université hébraïque de Jérusalem. M. Hentleff a reçu plusieurs prix et distinctions pour son travail communautaire, notamment la Médaille commémorative du 125<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération en 1992 et le prix d'excellence que l'Association canadienne des troubles d'apprentissage lui a décerné en 1999 pour l'ensemble de ses réalisations. En 1998, il est devenu Membre de l'Ordre du Canada.

## Robinson Koipillai

Robinson Koipillai, C.M., est commissaire depuis 1995. Enseignant, directeur d'école et travailleur communautaire bénévole, il a été président de l'Alberta Cultural Heritage Council, président de l'Alberta Council for Global Cooperation, membre du bureau du Conseil canadien pour la coopération internationale et président de la Canadian Multicultural Education Foundation. En 1980, M. Koipillai a reçu le prix de l'homme de l'année du ministre fédéral du Multiculturalisme et, en 1988, le prix national d'excellence en enseignement du Conseil des Arts du Canada. En 1998, il a été admis au Temple de la renommée d'Edmonton et a reçu le prix du mérite de l'Alberta et le prix Lewis-Perinbam pour le développement international. Récipiendaire de la Médaille commémorative du gouverneur général en 1992, il a été nommé Membre de l'Ordre du Canada en 1996.

## Mary Mac Lennan

Résidente d'Halifax (Nouvelle-Écosse), Mary Mac Lennan a été nommée commissaire en novembre 1995. Reçue au Barreau de sa province en 1979, elle a exercé sa profession à titre individuel jusqu'en 1990. En 1981-1982, elle a occupé le poste de coordonnatrice provinciale de la Nova Scotia League for Equal Opportunities. Elle a fait office de coordonnatrice des relations multiculturelles et interraciales pour la Ville d'Halifax de 1990 à 1992. Laureate du prix des droits de la personne décerné par la Nouvelle-Écosse en 1993, elle a été nommée présidente de la commission des droits de la personne de cette province en 1996, après avoir rempli deux mandats en qualité de membre. En 1999, M<sup>me</sup> Mac Lennan a accepté le poste de coordonnatrice de l'équité à l'Université St. Francis Xavier et poursuit ses travaux sur les nouvelles techniques génétiques et de reproduction vues sous l'angle des droits de la personne. Elle a également fait partie du comité de rédaction de *Just Cause*, revue spécialisée qui s'adresse aux praticiens du droit et aux personnes ayant une déficience.

# Les commissaires

Constituée en 1977, la Commission canadienne des droits de la personne se compose de deux commissaires à temps plein et d'au plus six commissaires à temps partiel. Le président et le vice-président sont nommés pour un mandat d'une durée maximale de sept ans, et les autres commissaires, pour au plus trois ans. Voici de courtes notices biographiques des commissaires qui étaient en fonction en 2000.

## Michelle Falardeau-Ramsay

Michelle Falardeau-Ramsay, c.r., a été nommée présidente de la Commission en janvier 1997. Après avoir obtenu son diplôme en droit de l'Université de Montréal et avoir été admise au Barreau du Québec, elle a poursuivi une carrière dans le domaine du droit du travail. Elle a travaillé comme avocate au cabinet Massicotte, Levac et Falardeau, puis est devenue associée principale de la société Levac et Falardeau. En 1975, elle a été nommée présidente suppléante de la Commission des relations de travail dans la fonction publique et, en 1982, présidente de la Commission d'appel de l'immigration. En septembre 1988, elle est devenue vice-présidente de la Commission canadienne des droits de la personne, poste qu'elle a occupé jusqu'à sa nomination à titre de présidente.

## Anne Adams

Résidente de Montréal, Anne Adams est devenue commissaire en mars 1999. Elle a obtenu son baccalauréat de l'Université de Montréal en 1967 et une maîtrise en relations industrielles de l'Université Queen's en 1987. Pendant qu'elle faisait carrière dans la fonction publique, M<sup>me</sup> Adams a géré la mise en oeuvre de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et des programmes connexes dans la région du Québec. Elle a été directrice générale de la Fondation canadienne des droits de la personne et membre du conseil d'administration de plusieurs organismes communautaires, dont la Fédération des femmes du Québec. Depuis 1998, elle assume la présidence des Femmes regroupées pour l'accessibilité au pouvoir politique et économique (FRAPPE). Elle a reçu, en 1992, la Médaille commémorative du 125<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération. En 1996, elle a fondé la société AEA Stratégie et Développement Inc., spécialisée dans l'équité en emploi et le développement international.

Phyllis Gordon, de Toronto (Ontario), a été nommée commissaire en mai 1998. En juin 2000, elle a démissionné de la Commission pour accepter le poste de directrice générale du Centre de la défense des personnes handicapées.

## Phyllis Gordon

Tout au long de l'année, la Commission a reçu des visiteurs venant de diverses institutions nationales des droits de l'homme et plusieurs stagiaires, dont trois membres de la commission malgache, accueillis à la demande du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Des représentants des commissions des droits de l'homme du Nigéria et de l'Indonésie ont également terminé des stages de formation à la Commission en 2000.

La Commission est fière de noter que bon nombre des institutions étrangères des droits de l'homme avec lesquelles elle collabore considèrent le Canada comme un chef de file de la protection et de la promotion des droits de la personne. Elle est heureuse de partager avec elles le fruit de son expérience. Il n'y a pas de doute que, ce faisant, elle acquiert autant de connaissances qu'elle en transmet.



## Activités multilatérales

Outre sa collaboration avec les pays des Amériques, la Commission continue à participer activement aux efforts du réseau international des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme. À titre de membre influent du Comité international de coordination des institutions nationales, la Commission s'est efforcée d'encourager l'établissement d'institutions nationales efficaces des droits de l'homme dans les pays où il n'en existait pas et d'établir des relations avec les commissions existantes. Des représentants de la Commission assistent également aux réunions annuelles de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies.

En juillet, des représentants de plus de 50 institutions des droits de l'homme du Commonwealth, y compris la Commission, ont tenu une conférence à Cambridge, en Angleterre. Les délégués ont souligné l'importance de l'appui reçu des organismes d'autres régions du monde, surtout dans le cas des institutions qui cherchent à défendre les droits de la personne dans des circonstances difficiles. Le communiqué final faisait état de la décision des délégués d'appuyer un ensemble de principes de base régissant le fonctionnement des institutions nationales des droits de l'homme du Commonwealth, et de demander au Secréariat du Commonwealth de poursuivre ses efforts pour renforcer les liens entre institutions par des moyens tels que l'échange d'information sur Internet et l'organisation périodique de réunions et de colloques.

## Assistance technique

La Commission a poursuivi la mise en œuvre de plusieurs projets de coopération avec d'autres commissions et en a amorcé de nouveaux. Depuis 1995, la Commission fournit un appui à son pendant indonésien, Komnas HAM, dans les domaines de la gestion, de la formation des enquêteurs et de la promotion des droits de la personne. La Commission est heureuse d'avoir pu aider Komnas HAM dans ses premières années d'existence, compte tenu du rôle clé que cet organisme joue dans la protection, la promotion et l'avancement des droits de la personne pour tous les citoyens de l'Indonésie. La phase actuelle du projet se terminera en 2002.

Signalons que des représentants de la Commission se sont rendus au Népal et en Inde, à la demande de l'ACDI, pour discuter de projets d'assistance technique éventuels. Ayant collaboré avec la commission nationale indienne dans le passé, la Commission renouerait donc des rapports établis il y a quelque temps. Par ailleurs, la commission népalaise, qui vient d'être créée, a demandé de l'aide pour démarrer ses activités.

L'un des principaux objectifs des activités internationales de la Commission est d'établir des liens de compréhension et de soutien mutuels entre les institutions nationales des droits de l'homme. Avec les encouragements de Mme Mary Robinson, Haut Commissaire aux droits de l'homme, la Commission a eu le plaisir de contribuer à l'établissement d'un réseau hémisphérique des droits de la personne. En novembre 2000, de concert avec la commission nationale mexicaine et avec le soutien financier de l'ACDI, elle a organisé et coprésidé la deuxième réunion annuelle des institutions nationales des droits de l'homme des Amériques. Sous la direction de la Commission, les participants ont décidé d'établir un réseau officiel des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme dans les Amériques.

Ce réseau aura pour principal objet d'encourager et d'intensifier la protection et la promotion des droits de la personne par l'échange d'information, la formation de personnel, des projets communs, des réunions et des colloques régionaux périodiques et, d'une façon générale, par une assistance et une coopération mutuelles dans la conduite des activités intérieures de chaque institution. Au cours de la prochaine année, un petit groupe de travail, dont la Commission est l'un des principaux membres, commencera à rédiger les statuts et à élaborer un plan opérationnel pour lancer le nouveau réseau et lui permettre d'atteindre ses grands objectifs. L'une des premières questions de fond auxquelles s'intéressera le réseau est le rôle des institutions nationales à la prochaine Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, qui aura lieu à Durban, en Afrique du Sud, en septembre 2001.

En mars 2000, la Commission a signé un protocole d'entente avec la commission nationale du Mexique afin de renforcer la collaboration établie dans le cadre de l'accord de coopération de 1997. En vertu du nouveau protocole, les deux commissions travailleront de concert dans des domaines tels que les droits des Autochtones, le VIH/sida, l'exploitation sexuelle et commerciale des enfants, le règlement des différends à l'amiable, la discrimination religieuse, la formation des juges et le renforcement des institutions régionales des droits de l'homme. Ces initiatives devraient être mises en train en 2001.

Vers la fin de l'année, la Commission a engagé des discussions avec la Defensoría del Pueblo (l'Ombudsman) de la Bolivie en vertu d'un protocole d'entente conclu en 1999. Les domaines de collaboration prévus comprennent les droits des peuples autochtones, les droits de la femme et de l'enfant et les droits humains des personnes handicapées.

Dans cette dernière, le Tribunal a convenu avec la plaignante que le syndicat avait eu tort de ne pas soumettre son nom pour un emploi où elle aurait eu à partager les quartiers de l'équipage, simplement parce qu'elle était une femme.

Ces affaires font l'objet d'un examen détaillé dans d'autres chapitres du rapport ainsi que dans le *Rapport juridique* distinct de la Commission.

Au cours de l'année à l'étude, la Commission a répondu à près de 35 000 demandes de renseignements présentées au téléphone au sujet du travail de la Commission ou de plaintes éventuelles. Beaucoup de personnes qui appellent soulèvent des questions qui ne relèvent pas de la Commission et sont alors renvoyées à d'autres organismes mieux placés pour s'en occuper.

Notre site Web demeure une source complémentaire de renseignements sur les activités de la Commission et sur les droits de la personne. Le site se distingue par sa compatibilité avec les logiciels de traduction conçus pour les personnes aveugles ou ayant une déficience visuelle, ce qui le rend plus largement accessible. Le site donne accès à toutes les publications de la Commission ainsi qu'au service de renseignements INFO.COM par courrier électronique. Le personnel de la Commission a traité près de 2 000 courriels reçus par l'INFO.COM en 2000 et s'attend à en recevoir beaucoup plus à mesure que le service sera plus connu.

La Commission continue à jouer un rôle international dans le domaine des droits de la personne. Bien qu'elle ait pour responsabilité première de veiller à ce que les Canadiens connaissent et respectent ces droits, elle croit avoir l'obligation de faire tout ce qu'elle peut en faveur des principes énoncés dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* tant au Canada qu'à l'étranger.

La Commission est donc heureuse de faire profiter de son expertise les commissions étrangères qui le lui demandent. Cela se produit le plus souvent sous les auspices et avec le soutien financier de l'ACDI ou du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, mais il arrive également qu'elle le fasse à la demande du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Chaque année, la Commission reçoit des visiteurs étrangers désireux de connaître ses activités et participe à des projets avec des commissions d'autres pays, dans le but de leur offrir une assistance technique.

## Branche sur le réseau international des droits de l'homme

## Toujours en contact

fémines. Dans la région de l'Atlantique, la Commission a contribué, comme chaque année, à l'organisation du brunch annuel Harmony, à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale. Le bureau régional a également pris part à la planification d'une conférence d'une journée à Halifax pour marquer la Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté et attirer l'attention sur les liens qui existent entre la pauvreté et la race.

Les efforts de promotion de la Commission s'étendent aux grands médias et aux médias communautaires. Pendant l'année, la couverture des questions liées aux droits de la personne a englobé une multitude de sujets, allant de la parité salariale au harcèlement en milieu de travail en passant par les droits des personnes handicapées. Le personnel de la Commission a répondu à quelque 500 demandes de renseignements des médias et organisé des interviews de la présidente et d'autres cadres supérieurs.

La Commission a mis en évidence la situation des personnes handicapées en faisant connaître deux importants développements survenus en 2000. Le premier se rapportait à la nouvelle politique de la Cour canadienne de l'impôt sur les services d'interprètes gestuels et le sous-titrage des délibérations, politique adoptée par suite d'une plainte déposée auprès de la Commission. Le second développement découlait de la décision rendue par le Tribunal canadien des droits de la personne dans l'affaire *Henry v. Société Radio-Canada*. Dans les deux cas, des progrès importants ont été réalisés dans l'obtention de mesures d'adaptation pour les personnes sourdes ou malentendantes. La Commission a donc diffusé des communiqués, donné des interviews aux médias locaux et nationaux et fait paraître des articles dans plusieurs revues.

La parité salariale a encore une fois retenu l'attention des médias l'année dernière, notamment lorsque la Cour fédérale du Canada a suspendu toutes les instances dans l'affaire mettant en cause Bell Canada, ce qui a également bloqué l'audition de beaucoup d'autres affaires instruites par le Tribunal canadien des droits de la personne. À cette occasion, la Commission a exprimé son regret de voir des femmes déjà victimes de discrimination salariale depuis des années être obligées d'attendre encore pour toucher leur dû.

Parmi les autres causes qui ont retenu l'attention des médias, il convient de mentionner la confirmation par la Cour fédérale de l'ordonnance du Tribunal canadien des droits de la personne dans l'affaire *Nancy Green* et une décision rendue dans l'affaire *Helene Oster c. International Longshoremen's and Warehousemen's Union*.



## Sensibilisation des Canadiens

participants ont discuté des différentes manifestations de la haine et des moyens de la combattre. La conférence réunissait des éducateurs, des étudiants et des représentants des gouvernements et des groupes communautaires. Un représentant de la Commission a animé l'un des ateliers. À l'autre bout du pays, le Bureau régional des Prairies a présenté l'exposé principal à la séance inaugurale de la conférence jeunesse, *Building Connections*, tenue à Saskatoon. Parrainée par la Public Legal Education Association, la conférence a accueilli des jeunes venant de tous les coins de la Saskatchewan.

La Commission coopère avec divers ministères et organismes fédéraux pour favoriser l'élaboration de politiques gouvernementales tenant compte des droits de la personne. Sa collaboration avec l'Office des transports du Canada lui a permis de contribuer à la mise au point d'un code de pratiques destiné à éliminer toute une gamme d'obstacles à la communication que rencontrent les voyageurs ayant des déficiences sensorielles ou cognitives, et notamment le manque de téléscripteurs (ATS) dans les aéroports. En septembre, la présidente a rendu visite à l'Office pour discuter des objectifs communs des deux organismes, et surtout de la nécessité de supprimer les obstacles qui empêchent les personnes ayant une déficience de participer pleinement à la société.

Dans le cadre d'une initiative importante visant des groupes qui, autrement, n'auraient peut-être pas eu vent de ses activités, le Bureau régional des Prairies a collaboré avec l'Association manitobaine des droits et libertés et l'Association d'éducation juridique communautaire pour parrainer et produire une brochure écrite dans une langue très simple, intitulée *Understanding your Human Rights*. Cette publication a été distribuée dans toutes les écoles du Manitoba ainsi qu'à divers organismes s'occupant d'immigrants, de réfugiés et de personnes qui apprennent l'anglais, langue seconde.

La Commission a déployé beaucoup d'autres efforts en 2000 pour faire la promotion de toutes les questions reliées aux droits de la personne en essayant de toucher le plus grand nombre possible de Canadiens. Elle a également profité des dates spéciales du calendrier des droits de la personne, comme la Journée internationale de la femme et le Mois de l'histoire des Noirs, pour faire passer d'importants messages. Comme par le passé, les bureaux régionaux et l'administration centrale ont participé à de nombreuses manifestations connexes. Par exemple, à l'occasion de la Journée internationale de la femme, le Bureau régional de l'Ontario a parrainé, de concert avec la Niagara Region International Women's Organization, une conférence d'une journée sur les combats et les obstacles affrontés par les



## Toucher un plus vaste public

dernière, le personnel régional du Québec a organisé une rencontre face à face entre des groupes intéressés par l'emploi des Autochtones et les coordinateurs de l'équité en emploi des sept grandes banques. Cette réunion a déjà permis d'entreprendre des efforts conjoints.

Pour la Commission, la collaboration avec les partenaires provinciaux est un moyen particulièrement important de porter son message sur les droits de la personne à un plus grand nombre de Canadiens. En mai dernier, les commissions de toutes les régions du Canada s'étaient donné rendez-vous à Banff, en Alberta, à la Conférence annuelle de l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne (ACCDDP). Le personnel de la Commission a profité de l'occasion pour présenter des exposés sur les décisions *Meiorin* et *Grismer* et sur les questions d'adaptation. L'un des faits marquants de la Conférence a été le lancement d'une initiative conjointe à caractère éducatif visant à persuader les employeurs et les entreprises des avantages qu'il y a à adopter des politiques et pratiques respectueuses des droits de la personne. Depuis la rencontre, les partenaires du Réseau d'éducation publique de l'ACCDDP — qui réunit des employés travaillant dans le domaine de la promotion et de la sensibilisation au sein des différentes commissions — ont produit, à l'intention des employeurs, une affiche intitulée *Les droits de la personne, c'est l'affaire de tout le monde*. D'autres groupes conjoints, y compris le Comité juridique et le Comité des politiques de l'ACCDDP, ont poursuivi leurs travaux pendant toute l'année.

En décembre, la Commission a participé à une conférence importante tenue à Toronto, sous les auspices de la Commission ontarienne des droits de la personne. Cette conférence a permis d'explorer des moyens de concrétiser au Canada les droits économiques, sociaux et culturels inscrits dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Les experts participants se sont penchés, en particulier, sur la façon d'intégrer ces droits à l'activité juridique des commissions des droits de la personne au Canada. La CCDDP continuera à collaborer avec son pendant ontarien pour assurer le suivi de ces discussions.

Consentie du fait que l'attitude des jeunes envers les droits de la personne modèlera les valeurs canadiennes de l'avenir, la Commission a recherché des occasions de les rencontrer et de leur parler partout au pays. Des efforts déployés ont été déployés pour faire participer des jeunes à des activités organisées à l'occasion des grandes dates du calendrier des droits de la personne, comme le Mois du patrimoine africain et la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale. Au cours d'une conférence contre la haine organisée à Halifax en mars, des orateurs et des groupes de

Les décisions rendues par la Cour suprême du Canada dans les affaires *Meiorin* et *Grismer* — qui sont examinées en détail dans le rapport annuel 1999 de la Commission — établissent clairement que les employeurs et les fournisseurs de services doivent appliquer des normes et des politiques inclusives et non discriminatoires. Il est parfois difficile, cependant, de transposer dans la réalité les principes énoncés par les tribunaux. La Commission a donc élaboré un guide complet en s'inspirant de diverses sources. Ce guide sera publié et affiché sur le site Web de la Commission au début du printemps 2001. La Commission espère qu'il servira de modèle pour les employeurs qui voudront élaborer leurs propres politiques et procédures.

Entre-temps, la Commission a organisé des ateliers et des séances d'information pour les employeurs un peu partout au pays pour les renseigner sur l'obligation qui leur est faite de tenir compte des besoins des employés ayant une déficience. Des membres du personnel de tous les bureaux régionaux de la Commission, ainsi que de ses directions de la Promotion, des Services juridiques et de l'Équité en matière d'emploi, dans la région de la capitale nationale, ont tenu des réunions, notamment avec des employeurs, des employés et des représentants syndicaux. Au cours de ces rencontres, ils ont surtout abordé les questions de l'adaptation, du harcèlement, de l'équité en emploi et d'autres problèmes qui se posent en milieu de travail.

La Commission a également parlé aux gestionnaires de ce qu'ils peuvent faire pour que leur effectif soit représentatif de la population canadienne. De concert avec la Commission de la fonction publique, le Bureau régional d'Edmonton a participé à l'organisation d'un symposium sur les avantages de la diversité et sur le rôle critique des leaders à cet égard, pour faire suite au rapport du Groupe de travail Perinbam sur les minorités visibles dans la fonction publique fédérale (dont il est question dans le chapitre *La situation des droits de la personne au Canada*). Le symposium s'adressait aux cadres supérieurs des secteurs public et privé ainsi qu'aux dirigeants des syndicats et des établissements d'enseignement. C'était le premier d'une série de symposiums organisés par la CFP avec la participation de la Commission, en vue d'inciter les employeurs à veiller, dans leurs plans de ressources humaines, à ce que tous les secteurs de la société canadienne soient représentés dans leur effectif.

La Commission cherche également à ouvrir des portes pour les groupes qui ont souvent des difficultés à accéder au monde du travail. Après le succès remporté par une initiative de ce genre l'année

## La promotion des droits de la personne

En vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la Commission est chargée non seulement d'instruire et de régler des plaintes, mais aussi de sensibiliser les Canadiens aux droits de la personne, de les amener à mieux les comprendre et de mener des recherches sur les questions qui s'y rattachent. Bien que ces deux grandes fonctions soient distinctes, elles devraient en principe être complémentaires. Il est évident qu'une connaissance plus étendue des droits de la personne et l'acceptation des principes qui les sous-tendent contribuent à la prévention des actes et des politiques discriminatoires.

Après avoir consacré le plus gros de ses ressources au traitement des plaintes ces dernières années, la Commission a pu, en 2000, recommencer à accorder à la promotion des droits de la personne l'attention qu'elle mérite. Elle a donc élaboré une stratégie de trois ans qui définit les messages clés qu'elle veut transmettre et les publics qu'elle souhaite cibler. La stratégie met l'accent sur les partenariats avec d'autres organisations, qui permettent d'étendre la portée des efforts déployés. En 2000, la Commission a commencé à poser les bases de cette approche pour les années qui viennent. Elle s'est employée à promouvoir les droits de la personne en milieu de travail en recourant à de nouveaux outils et à de nouvelles initiatives d'éducation, et a établi des partenariats afin d'atteindre des auditoires plus vastes.

## Pour un plus grand respect des droits de la personne au travail

Pendant l'année visée par le rapport, la Commission a concentré ses activités et son matériel de promotion sur les lieux de travail, en grande partie parce que c'est de là que viennent la majorité des plaintes et parce que le nombre de personnes touchées par la discrimination en milieu de travail est élevé.

La Commission a créé des troupes regroupant des renseignements pratiques pour aider les employeurs à mettre en œuvre des politiques et des pratiques qui reflètent les valeurs sous-jacentes aux droits de la personne. Par exemple, la trousse explique la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, ainsi que les mesures prises par la Commission lorsqu'elle reçoit des plaintes. Elle comporte, en outre, de la documentation qui clarifie les obligations de l'employeur relativement à certaines questions comme la parité salariale, l'équité en matière d'emploi, le harcèlement, l'obligation d'adaptation et les modalités de présélection et d'embauche de candidats. La trousse est distribuée aux employeurs et aux fournisseurs de services sous réglementation fédérale des secteurs public et privé. Elle sera également accessible à tous les intéressés sur le site Web de la Commission.

certain aspects d'une plainte du SCFP contre Air Canada/Canadien International. Au cours d'audiences tenues en mai et juin 2000, la Cour devait déterminer s'il est possible de comparer la valeur d'emplois relevant d'unités de négociation différentes. Sa décision pourrait influencer sur de nombreuses autres plaintes de disparité salariale.

décembre 1992. L'ONRIISC soutenait que ses membres devaient recevoir les rajustements paritaires accordés à leurs homologues du gouvernement fédéral. Par suite de négociations engagées au cours d'un processus de médiation préalable à l'audition, les parties sont parvenues à un règlement en vertu duquel une somme approximative de 47 millions de dollars sera placée en fiducie pour distribution à 500 travailleurs en santé communautaire. Ce règlement constitue une importante victoire pour les femmes autochtones. En même temps, il illustre les avantages qu'il y a pour toutes les parties à régler les plaintes à l'amiable.

En juin 2000, la Commission a approuvé un autre règlement important découlant d'une entente conclue fin 1999 entre le gouvernement fédéral et ses administrateurs du personnel. Ce règlement a permis de résoudre une plainte remontant à 1991 et touchant plus de 6 000 employés.

Fait plutôt décevant, une décision rendue en novembre par la Cour fédérale est venue interrompre l'audition d'une plainte de disparité salariale déposée contre Bell Canada. La Cour a conclu que le Tribunal canadien des droits de la personne n'était pas entièrement indépendant de la Commission. Tout en précisant que sa décision ne touchait pas au droit des employés à la parité salariale, M<sup>me</sup> le juge Tremblay-Lamer a signalé deux problèmes. D'abord, le tribunal doit appliquer l'*Ordonnance sur la parité salariale* prise par la Commission. Ensuite, le président du tribunal est habilité à proroger le mandat des membres jusqu'à la fin de l'examen d'une plainte. Le juge Tremblay-Lamer s'inquiétait de la possibilité, aussi improbable soit-elle, que le président puisse influencer la décision d'un membre du tribunal à cause du pouvoir qu'il détient de proroger son mandat. Bien que la Commission ait immédiatement fait appel, cette décision causera d'autres retards non seulement pour les 20 000 employés touchés de Bell Canada, mais aussi pour tous ceux dont la plainte se trouve devant un tribunal des droits de la personne. Ainsi, l'audition de la plainte de disparité salariale contre Postes Canada — qui est déjà la plus longue dans les annales du Tribunal canadien des droits de la personne — a été suspendue en attendant que soit tranchée la question de l'indépendance du Tribunal.

Au cours de l'année, les procédures se sont poursuivies dans plusieurs autres affaires. La plainte contre le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est encore devant le Tribunal canadien des droits de la personne. Par ailleurs, on attend une décision de la Cour fédérale sur



u cours de l'année à l'étude, la Commission a établi un rapport spécial au Parlement sur la parité salariale. Intitulé *Le temps d'agir*, ce rapport a été publié en février 2001. La parité salariale est un droit fondamental de la personne qui fait partie intégrante de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Toutefois, l'expérience acquise par la Commission pendant plus de vingt ans d'application des dispositions législatives actuelles montre que des changements s'imposent pour supprimer les obstacles qui entravent une mise en œuvre efficace de la parité salariale.

Fondée sur le dépôt de plaintes, l'approche actuelle ne permet pas vraiment de lutter contre des formes subtiles de discrimination, qui sont souvent involontaires et profondément enracinées dans des systèmes complexes. Dans les causes de grande envergure, elle peut occasionner des affrontements, des litiges et des retards plutôt que de favoriser la coopération et des résultats rapides. De plus, son impact n'est pas le même partout, car seuls les employeurs visés par des plaintes sont tenus de prendre des mesures en matière de parité salariale.

Soulignant que le système actuel nous a conduits à l'impasse, le rapport spécial de la Commission propose un modèle qui encouragerait les parties à collaborer, préciserait les attentes et assurerait, avec le temps, une conformité générale avec le principe de l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes.

## Les affaires de parité salariale

Entre-temps, la Commission poursuit son activité dans le cadre du présent système de parité salariale. Elle enquête actuellement sur des plaintes déposées en vertu de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* contre un certain nombre d'employeurs sous réglementation fédérale, notamment deux grandes sociétés de télécommunications, plusieurs institutions du secteur public non visées par le règlement conclu avec le Conseil du Trésor, en 1999, et quelques petits employeurs. Les enquêtes de parité salariale consistent généralement à réunir des renseignements complets sur les emplois touchés, à en estimer la valeur, puis à recourir à une analyse statistique pour déterminer s'il existe vraiment des écarts de salaire.

Une importante plainte a été réglée en 2000 après avoir fait l'objet d'une enquête de la Commission et avoir été renvoyée à un tribunal. L'Organisation nationale des représentantes et représentants indiens et inuit en santé communautaire (ONRIISC), qui représente les travailleurs autochtones œuvrant en santé communautaire, avait déposé une plainte contre Santé Canada et le Conseil du Trésor en

## Le processus de traitement des plaintes

### Commission canadienne des droits de la personne

*Lorsque la Commission reçoit une demande de renseignements*

- Le personnel fournit des renseignements sur la Commission et la Loi canadienne sur les droits de la personne.
- Le personnel peut renvoyer les intéressés à un autre organisme si le problème exposé ne relève pas de la compétence de la Commission.
- Si le problème exposé relève de la Commission, un agent examine la situation avec le plaignant et lui explique le processus de traitement des plaintes.
- Si le plaignant souhaite aller de l'avant, un formulaire de plainte est rempli.

*Lorsque la Commission accepte une plainte*

- Le mis en cause est informé de la plainte dès son dépôt auprès de la Commission.
- S'il y a lieu, la Commission renvoie le plaignant à d'autres mécanismes de recours (comme une procédure de règlement des griefs ou un recours prévu par une autre loi).
- La médiation peut être offerte aux parties à titre d'option facultative.
- Si l'affaire n'est pas réglée, un agent enquête sur les allégations et fait rapport de ses conclusions aux commissaires.
- Les parties ont la possibilité de présenter des observations sur le rapport d'enquête avant qu'il soit soumis aux commissaires.

*Lorsque les commissaires rendent une décision*

- Les commissaires examinent toutes les plaintes déposées.
- Après examen, ils peuvent :
  - refuser d'instruire une plainte qui a été déposée plus d'un an après les faits allégués ou qui n'est pas de la compétence de la Commission;
  - approuver un règlement entre les parties ou désigner un conciliateur pour les aider à parvenir à un règlement;
  - renvoyer l'affaire au Tribunal canadien des droits de la personne;
  - rejeter la plainte, faute de preuves.

### Tribunal canadien des droits de la personne

- Sur renvoi de la Commission, le Tribunal procède à l'audition de la plainte.
- Après avoir apprécié la preuve produite, le Tribunal rend une décision et ordonne des mesures de redressement appropriées.

### Cour fédérale du Canada

- Les deux parties peuvent demander à la Cour fédérale un contrôle judiciaire d'une décision de la Commission.
- La Cour peut également faire un contrôle judiciaire d'une décision ou d'une ordonnance du Tribunal canadien des droits de la personne.

de prescription. La création d'un tel service spécialisé permettra de mieux aider les plaignants à rédiger leur plainte et d'informer plus rapidement les mis en cause des allégations portées contre eux. Le service nous aidera également à déterminer les questions de nature systémique qu'il vaudrait sans doute mieux aborder par d'autres moyens, tels des études, des projets de recherche ou des enquêtes publiques.

Lorsqu'une plainte atteint le stade de l'enquête, certains délais s'appliqueront. Par exemple, la Commission donnera aux mis en cause et aux plaignants toutes les occasions possibles de faire connaître leur position, mais le processus ne sera pas retardé s'ils ne présentent pas l'information demandée dans un laps de temps raisonnable. De plus, les délais accordés aux parties pour présenter des observations sur les rapports d'enquête seront appliqués rigoureusement.

La Commission a aussi modifié sa procédure de renvoi des plaignants à d'autres mécanismes de recours. Dans le passé, quand un plaignant avait accès à un autre recours, qu'il s'agisse de la procédure syndicale de règlement des griefs ou d'une procédure prévue par une autre loi, le plaignant était invité à se prévaloir d'abord de ce recours, puis à contacter de nouveau la Commission s'il n'était pas satisfait des résultats. Aujourd'hui, la Commission accepte la plainte dans un tel cas. Elle exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère la *Loi canadienne sur les droits de la personne* d'instruire la plainte ou de demander au plaignant de recourir à l'autre procédure. Au moment de prendre sa décision, elle tient compte de la capacité du recours de substitution d'aborder les allégations de discrimination en cause et des mesures de redressement qu'il permet. Cette façon de procéder est conforme à la décision rendue en 1999 par la Cour fédérale dans l'affaire *Mohammed c. Canada (Conseil du Trésor)*, qui avait réaffirmé la primauté de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* comme moyen de remédier aux problèmes de discrimination.

La Commission a, par ailleurs, apporté d'importantes modifications à sa fonction de conciliation. Dans le passé, elle accordait aux parties beaucoup de latitude pour tenter d'en arriver à un règlement tant qu'il subsistait un espoir raisonnable de succès. Il arrivait donc souvent que les affaires demeurent en conciliation pendant de longues périodes. La Commission s'est rendu compte que ces délais nuisaient au processus et a décidé, par conséquent, de réexaminer au bout de six mois les affaires renvoyées à la conciliation. Nous espérons que beaucoup de cas pourront ainsi être réglés plus rapidement.

## Trouver un équilibre entre efficacité et service

La Commission continuera à suivre son service de médiation pour s'assurer non seulement qu'il répond aux besoins des personnes qui s'en prévalent, mais aussi qu'il sert l'intérêt public.

- offrir au personnel une formation visant à lutter contre le harcèlement;
- modifier un programme de stages pour en ouvrir l'accès aux personnes ayant une déficience;
- améliorer l'accessibilité des services au moyen de téléscripteurs;
- rédiger un guide visant à combattre la discrimination.

Certains se sont inquiétés de la possibilité que les plaignants puissent être soumis à des pressions, au cours de la médiation, pour qu'ils acceptent des règlements répondant à leurs objectifs personnels, mais n'abordant pas les problèmes de discrimination systémique que pourrait sous-tendre leur plainte. En fait, les résultats obtenus jusqu'ici montrent que les règlements obtenus par médiation peuvent comprendre des mesures de redressement plus étendues que cela n'aurait été possible si l'affaire avait été réglée au stade de la conciliation ou avait fait l'objet d'une ordonnance d'un tribunal. Ainsi, certains règlements conclus par voie de médiation comportaient un engagement de la part de l'employeur ou du fournisseur de services à élaborer de nouvelles politiques et à modifier ses procédures. Par exemple :

Avant même que le comité La Forest ait publié son rapport *les droits de la personne* (voir le chapitre précédent), la Commission avait commencé à examiner ses pratiques pour trouver des moyens de rationaliser le processus de traitement des plaintes en l'absence de changements législatifs. Cet examen a amené la Commission à adopter quelques innovations qui devraient assurer un meilleur service aux Canadiens. Tout d'abord, elle a établi des normes de service pour chaque étape du processus. Ces normes portent, entre autres, sur les délais impartis pour rédiger une plainte, pour franchir l'étape de la médiation ou de la conciliation et pour mener une enquête sur une affaire avant de la présenter à la Commission pour qu'elle rende une décision. À leur entrée en vigueur en 2001, elles représenteront un engagement public de la part de la Commission à traiter les plaintes d'une manière efficace, rapide et transparente. Elles serviront de points de repère pour mesurer le rendement annuel de l'organisation et seront réévaluées périodiquement.

La Commission a établi une fonction d'accueil spécialisée chargée de faire un premier examen des plaintes et de prendre des décisions préliminaires sur des questions telles que la compétence et les délais



## Succès d'une nouvelle approche

Dans le passé, la plupart des plaintes déposées auprès de la Commission étaient transmises à un enquêteur, puis faisaient l'objet d'une décision une fois que celui-ci avait réuni suffisamment de renseignements pour que la Commission puisse se prononcer. La Commission a toujours pensé cependant que beaucoup de plaintes pourraient être réglées sans passer par l'étape de l'enquête et sans recourir aux tribunaux s'il était possible d'amener les parties à se parler au début du processus pour envisager les solutions possibles. Depuis un certain temps déjà, la Commission favorise des règlements rapides informels par l'entremise de son personnel d'accueil et d'enquête. Toutefois, l'enquête et la négociation ne vont pas souvent de pair, sans compter que le règlement des plaintes relatives aux droits de la personne exige un degré d'autorité et un niveau de compétence qu'il est difficile d'assurer dans le cadre d'un processus informel.

C'est pourquoi la Commission a commencé à offrir des services de médiation en 1998, à titre de projet pilote. Cette initiative a permis de mettre à l'épreuve l'idée de recourir à la médiation avant de passer à l'étape de l'enquête, par opposition à la conciliation qui est offerte aux parties à l'issue de l'enquête. La Commission a assuré des services de conciliation dès ses débuts, mais elle n'avait pas tenté de jouer systématiquement le rôle de médiateur entre les parties avant de procéder à toute forme d'enquête.

Le projet pilote de deux ans a pris fin à l'automne 2000. Pendant qu'il était en cours, la médiation a été offerte aux parties dans quelque 500 plaintes. Au terme du projet, 205 séances de médiation avaient eu lieu, ce qui a permis de conclure un règlement dans 115 cas (56 %). Le taux de participation au programme, c'est-à-dire la proportion des plaintes où les deux parties ont accepté de participer, était de 60 %. Ce sont là des résultats prometteurs pour un nouveau programme qui introduisait une nouvelle approche dans un processus déjà bien établi. Les évaluations réalisées ont montré que la majorité des plaignants et des mis en cause ont trouvé que la médiation valait la peine d'être tentée, même si elle n'aboutissait pas à un règlement.

Fortes des résultats du projet pilote, la Commission a décidé d'intégrer en permanence la médiation dans le processus de traitement des plaintes et de faire la promotion de ce service auprès des grands employeurs fédéraux et des principaux fournisseurs de services au cours de la prochaine année. D'après l'expérience acquise jusqu'ici, un pourcentage pouvant atteindre 40 % de l'ensemble des plaintes pourrait être réglé par médiation, dès que le service sera établi et mieux connu.



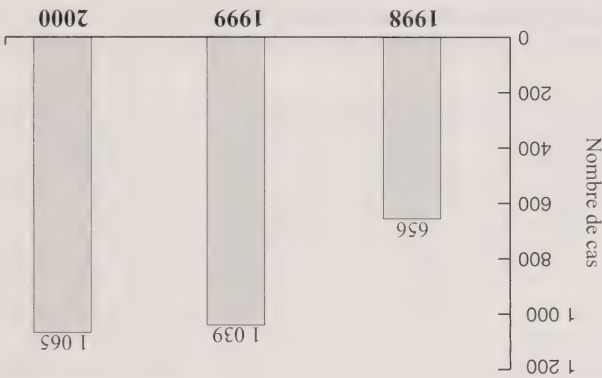
Le tableau 5 montre une augmentation du nombre de plaintes réglées, ce qui témoigne du succès du service de médiation de la Commission. Le tableau montre également une augmentation du nombre de plaintes renvoyées au Tribunal en 2000. Cette hausse découle en partie des résultats d'un projet spécial de réduction de l'arrière réalisé par la Commission en 1999 et dont il a été question dans notre rapport de l'an dernier. Par suite de ce projet, le nombre de rapports d'enquête présentés à la Commission en 1999 a été supérieur à la normale, ce qui a accru le nombre de plaintes rejetées ou soumises à la conciliation cette année-là. En 2000, beaucoup de plaintes qui n'ont pu être réglées à l'étape de la conciliation ont été soumises aux commissaires pour décision, puis renvoyées au Tribunal.

Dossiers de plainte menés à terme par la Commission 1998 à 2000					
Résultat final			1998		
			Nbre	%	Nbre
			1998	%	1999
			824	59	713
Plaintes sans suite <sup>1</sup>			824	59	52
					585
					2000
					Nbre
					%
Plaintes irrecevables <sup>2</sup>			23	2	44
			192	14	243
Plaintes rejetées			129	9	109
Fin de la procédure <sup>3</sup>			189	14	213
Plaintes réglées			22	2	52
Plaintes renvoyées à un tribunal			555	41	661
Total partiel			1 379	100	1 374
Total			1 379	100	1 405
			100		100
			59		59
Plaintes retirées ou abandonnées par les plaignants, ou demeurées sans suite parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.					
1 - Cas où, après une analyse préliminaire des allégations, les plaignants ont décidé de ne pas donner suite à l'affaire. Il n'y a pas eu signature de plainte, et le dossier a été fermé d'un point de vue administratif, sans qu'il y ait eu décision des commissaires.					
2 - Plaintes que la Commission a décidé de ne pas instruire parce qu'elles avaient été déposées plus d'un après l'acte discriminatoire					
3 - Prétendu ou parce que les plaignants ont été invités à se prévaloir d'abord d'un autre recours.					

Comme en 1999, la Commission a statué encore une fois sur un grand nombre de cas pendant l'année à l'étude. Les commissaires ont continué à se réunir pendant l'été et ont plus souvent tenu des séances restrictives, en comité d'au plus trois membres, pour examiner les dossiers.

Le tableau 4 indique le nombre de plaintes signées qui ont été soumises pour décision aux commissaires entre 1998 et 2000. Aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, toutes les plaintes signées doivent être présentées finalement aux commissaires pour décision. Dans quelques-uns des cas, les commissaires ont pris une décision préliminaire, par exemple, en statuant sur des points de détail, telles des questions de compétence, ou en décidant de soumettre les plaintes à la conciliation. Dans d'autres cas, ils sont arrivés à une décision finale, et le dossier a été fermé.

Tableau 4  
Cas où la Commission a  
rendu une décision  
1998 à 2000



Le tableau 5 ci-dessous dresse un bilan définitif des dossiers de plainte menés à terme par la Commission. On y fait une distinction entre les plaintes qui ont fait l'objet d'une décision finale de la part des commissaires, telles les plaintes rejetées comme non fondées et celles renvoyées au Tribunal canadien des droits de la personne pour complément d'enquête, et les cas où les plaignants se sont désistés avant de signer le formulaire officiel de plainte. Dans ces derniers cas, le personnel avait effectué une recherche et une analyse préliminaires, mais les dossiers ont été fermés d'un point de vue administratif sans qu'il y ait eu décision des commissaires.

La majorité (64 %) étaient motivées par de la discrimination reliée à l'emploi. Il s'agissait de plaintes pour traitement différentiel, refus de mesures d'adaptation, refus de donner un emploi ou congédiement. Quinze autres pour cent étaient des plaintes liées à la prestation de services, la plupart touchant un refus de services, un traitement défavorable dans la prestation de services ou le refus d'adaptation à un besoin particulier. Le harcèlement, dans l'emploi ou la prestation de services, a été cité dans 18 % des plaintes. Plus de vingt ans après l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la Commission continue à recevoir des plaintes de personnes qui ont essuyé des injures racistes ou des remarques à connotation sexuelle ou qui ont été victimes d'agressions physiques au travail.



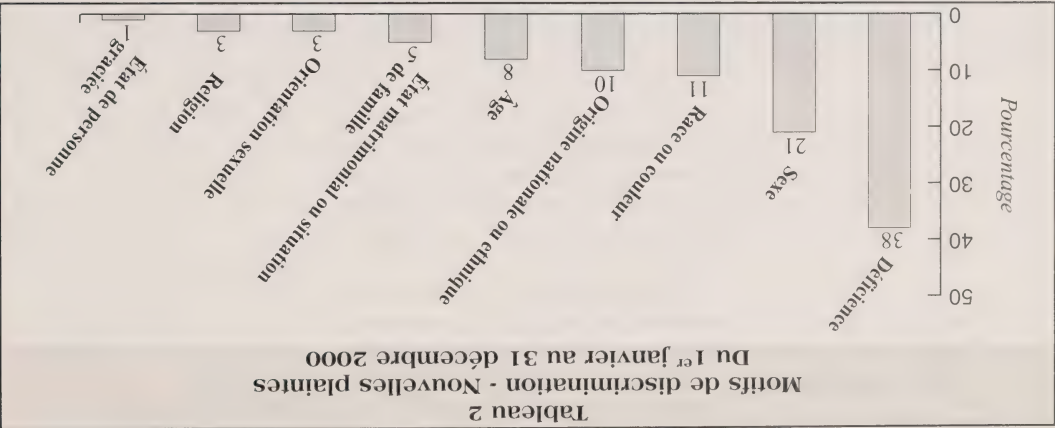
Le tableau 3 montre la nature des allégations contenues dans les nouvelles plaintes déposées en 2000.

La plupart des plaintes reçues qui étaient motivées par la race, la couleur et l'origine étaient également reliées à l'emploi, les plaignants alléguant qu'ils avaient été défavorisés sur les plans de la formation ou de l'avancement ou qu'ils étaient victimes de harcèlement au travail.

nombre assez important de plaintes de femmes qui disaient être victimes de harcèlement au travail.

En 2000, la répartition des plaintes selon le motif de distinction a suivi le même schéma général que dans les dernières années : la déficience était le motif le plus souvent cité, suivie par le sexe et la race ou la couleur. La déficience était en cause dans 38 % des nouvelles plaintes, par rapport à 34 % en 1999 et 27 % en 1998. La discrimination fondée sur le sexe était mentionnée dans 21 % de l'ensemble des plaintes, et la race, la couleur et l'origine nationale ou ethnique, également dans 21 % des cas. L'orientation sexuelle, la religion et l'état de personne gracée ont continué à figurer en bas de liste parmi les motifs de discrimination invoqués.

Les plaintes motivées par la déficience montrent que l'adaptation et l'accessibilité demeurent deux des grands sujets de préoccupation de la Commission. Même si les tribunaux ont clairement établi l'obligation de tenir compte des différences individuelles, la Commission reçoit plus de plaintes, plutôt que moins, de personnes affirmant que leur employeur ne leur offre pas les outils ou les conditions de travail nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions. La discrimination fondée sur le sexe continue à prendre des formes multiples, depuis les femmes qui soutiennent que leur candidature a été rejetée parce que l'employeur préférerait engager des hommes jusqu'à celles qui allèguent qu'une condition d'emploi, telle une épreuve physique, les a privées d'un emploi malgré leur expérience et leurs titres de compétence. La Commission a reçu, de plus, un



Le tableau 2 montre la fréquence à laquelle chacun des onze motifs de distinction illicite a été cité dans les nouvelles plaintes déposées en 2000.

poussée a permis de se rendre compte que l'affaire ne relevait pas de la compétence de la Commission. D'autres fois, les plaignants ont décidé de ne pas donner suite à l'affaire ou la situation s'est réglée par d'autres moyens.

Les tableaux présentés dans les pages qui suivent donnent des renseignements sur la ventilation des nouvelles plaintes reçues par la Commission en 2000 selon la province, le motif de distinction illicite et la nature des allégations.

Le tableau 1 ci-dessous présente une ventilation des nouvelles plaintes déposées au cours des trois dernières années selon la province de résidence du plaignant. Comme par les années passées, la plupart des plaintes venaient de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique.

**Tableau 1**  
**Ventilation des nouvelles plaintes par province ou territoire 1998 à 2000**

	1998		1999		2000	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Terre-Neuve	46	3	30	2	16	1
Ile-du-Prince-Édouard	92	5	15	1	8	1
Nouvelle-Écosse	95	5	85	6	80	7
Nouveau-Brunswick	62	3	61	4	45	4
Québec	261	15	255	18	204	16
Ontario	579	33	533	37	496	40
Manitoba	162	9	95	7	78	6
Saskatchewan	78	4	69	5	54	4
Alberta, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut	86	5	91	6	127	10
Colombie-Britannique et Yukon	315	18	196	14	123	10
À l'étranger	-	-	-	-	7	1
<b>Total</b>	<b>1 776</b>	<b>100</b>	<b>1 430</b>	<b>100</b>	<b>1 238</b>	<b>100</b>



# La protection des droits de la personne

**A**ux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la Commission a, entre autres, pour rôle de protéger les droits de la personne au Canada. À cette fin, elle étudie et tente de régler les plaintes de discrimination déposées contre des employeurs et des fournisseurs de services relevant de la compétence fédérale.

La Commission s'occupe des plaintes portant sur des actes allégués de discrimination liés à l'un des onze motifs de distinction illicite énumérés dans la *Loi* : la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience et l'état de personne gracée. Outre les efforts qu'elle déploie pour tenter de régler les plaintes de discrimination contre des individus, la Commission s'efforce d'amener des changements susceptibles de toucher de larges groupes de personnes, en faisant enquête sur des plaintes de discrimination systémique et de disparité salariale.

Comme le prévoit la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, une plainte peut passer par un certain nombre d'étapes différentes, selon les circonstances de l'espèce. Certaines plaintes peuvent se régler assez rapidement, suivant la nature des allégations et l'empressement des parties à s'entendre. D'autres prennent plus de temps, surtout si elles nécessitent une enquête approfondie ou si la Commission décide, au terme de l'enquête, de désigner un conciliateur ou de renvoyer l'affaire au Tribunal canadien des droits de la personne. Un tableau décrivant le processus de traitement des plaintes figure à la fin du chapitre.

En 2000, la Commission a apporté plusieurs améliorations au processus de traitement des plaintes, qui devraient en augmenter l'efficacité, en réduire la durée dans la mesure du possible et contribuer ainsi à mieux servir les Canadiens. Un nouveau service de médiation a déjà permis de régler un certain nombre de cas sans passer par l'étape de l'enquête. En même temps, une série d'améliorations au processus d'enquête, notamment l'application rigoureuse de délais d'exécution normalisés aux différentes étapes, devrait raccourcir les procédures de la Commission et les rendre plus efficaces et plus transparentes.

## Nouvelles plaintes

En 2000, la Commission a reçu 1 238 nouvelles plaintes, dont 562 ont été déposées par écrit et signées par les plaignants, déclenchant ainsi le processus d'enquête et de décision de la Commission. Les affaires qui n'ont pas mené à la signature d'une plainte officielle n'ont pas eu de suites pour diverses raisons. Parfois, une analyse plus

Le comité a recommandé que le préambule de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* mentionne les diverses ententes internationales sur l'égalité et la discrimination auxquelles adhère le Canada. Ce serait la un premier pas important en vue de s'assurer que les lois canadiennes reflètent pleinement l'ensemble de nos obligations internationales.

Il y a un autre aspect de la *Loi*, la *partie salariale*, qui ne faisait pas partie du mandat du comité de révision, mais qui n'exige pas moins un examen urgent. C'est en 2000 qu'a été mis en oeuvre le règlement de l'une des plus importantes affaires de *partie salariale* de l'histoire du Canada, et ce, après des années d'audiences des tribunaux. Cela dit, les années de contestations judiciaires et les centaines de journées d'audition qu'il a fallu pour parvenir au règlement montrent très clairement que le système actuel de *partie salariale* est vicié à la base. Le gouvernement s'est engagé à entreprendre un examen complet de la *partie salariale* et, fin 2000, il semblait se préparer à établir un groupe de travail à cette fin. Au moment où le présent rapport annuel sera rendu public, la Commission aura déposé au Parlement un rapport spécial décrivant le fonctionnement actuel des dispositions législatives relatives à la *partie salariale* et proposant des moyens de les améliorer pour l'avenir.

plaintes, et de lui assurer les ressources correspondantes. La Commission appuie également la recommandation d'inclure la condition sociale parmi les motifs de distinction illicite.

La Commission a des réserves, du moins à première vue, au sujet d'autres recommandations. Le modèle d'accès direct, qui permettrait aux plaignants de s'adresser directement au tribunal, constitue certes une approche novatrice et intéressante, mais il serait vulnérable aux mêmes problèmes que le système actuel. Comme les auteurs du rapport en conviendront sûrement, le modèle d'accès direct fait partie d'un ensemble intégré de recommandations. Il devrait être adopté en même temps que d'autres éléments nécessaires, comme le régime de responsabilité interne ou le renforcement de la recherche, de la promotion et de l'élaboration de politiques, de façon à réduire le nombre de cas et à éviter de surcharger le système ou de le rendre excessivement coûteux.

Il est également nécessaire de songer au déséquilibre possible des forces entre les parties à une plainte. Beaucoup de mis en cause, au niveau fédéral, sont de grandes sociétés ou des ministères ayant d'importants services juridiques pour protéger leurs intérêts. Pour leur part, les plaignants dans les affaires relevant des droits de la personne sont en général des particuliers qui ne disposent pas des mêmes ressources. Les chances que les mis en cause aient le dessus sont évidentes. Le comité recommande d'établir des cliniques chargées de donner des conseils juridiques aux plaignants. Toutefois, s'il faut en juger d'après les régimes actuels d'aide juridique, les cliniques proposées auraient vraisemblablement des ressources insuffisantes et pourraient donc rarement offrir des services comparables à ceux dont disposent les grands mis en cause.

Comme nous l'avons mentionné au début de ce chapitre, le système canadien des droits de la personne fait partie d'un régime international de protection des droits de l'homme. Nous nous félicitons donc de la recommandation du comité qui préconise de donner à la Commission le mandat officiel de collaborer avec les institutions nationales étrangères des droits de l'homme, ainsi que de son soutien pour un rôle explicite de la Commission dans la vérification du respect de nos obligations internationales dans ce domaine. À cet égard, la Commission appuie l'initiative parlementaire dirigée par la sénatrice Lois Wilson, avec laquelle la présidente de la Commission s'est entretenue en octobre 2000. L'initiative a pour objet de trouver des moyens de veiller au respect des engagements internationaux du Canada en matière de droits de l'homme et d'examiner le rôle que pourraient jouer le gouvernement, la société civile et les organismes tels que la Commission.

L'étude du Conference Board, *Creating High Performance Organizations: Leveraging Women's Leadership*, signale que, même s'il est jugé important de tenir les gestionnaires responsables d'une représentation équitable des femmes dans l'effectif, moins de la moitié des organisations consultées cherchaient vraiment à déterminer si leurs gestionnaires réussissaient à favoriser la diversité en milieu de travail. Et encore moins font un suivi de la répartition selon le sexe des promotions et des cessations de fonctions.

Les deux enquêtes confirment une préoccupation que la Commission exprime depuis un certain temps : le « plafond de verre » est encore présent dans bien des milieux de travail, et les employeurs Canadiens doivent agir en priorité pour changer la situation.

## Une nouvelle vision nécessaire une nouvelle loi

La Commission recommandait depuis un certain temps que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soit actualisée pour être mieux adaptée aux manifestations contemporaines de la discrimination dans la société canadienne. Elle a donc été heureuse que la ministre de la Justice charge un comité présidé par le juge Gérard La Forest d'examiner la *Loi*. En 2000, le comité a déposé son rapport, *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision*, dans lequel il formulait des recommandations d'une portée considérable.

Le comité a mis en évidence bon nombre des principes de réforme que la Commission préconisait depuis des années. Il a souligné, par exemple, l'importance de donner à la Commission les pouvoirs nécessaires pour prévenir la discrimination au lieu d'y remédier après coup. Cela pourrait se faire grâce à des mesures telles que des enquêtes et des vérifications, des pouvoirs accrus de réglementation et de normalisation et des ressources plus nombreuses pour faire des recherches, élaborer des politiques et promouvoir le respect des droits de la personne. Le comité a proposé une idée qui intéresse particulièrement la Commission : le concept des régimes de responsabilité interne. La Commission favorise depuis longtemps le règlement des problèmes en milieu de travail, c'est-à-dire là où ils peuvent être résolus rapidement et équitablement. L'idée de faire de la responsabilité interne un processus formel, en obligeant tous les employeurs à instaurer des recours internes, mérite un examen sérieux.

La Commission convient avec le comité qu'il est nécessaire de rendre le système de traitement des plaintes plus rapide, plus efficace, plus transparent et plus accessible. Elle se félicite de la recommandation qui préconise de faire de la sensibilisation et de la promotion une fonction prévue par la loi, tout comme le processus de règlement des



## L'intégration des femmes et l'équité en emploi dans les Forces canadiennes

À la Défense nationale, le Comité consultatif ministériel sur l'intégration des femmes et l'équité en matière d'emploi dans les Forces canadiennes a publié son premier rapport en avril 2000. Le rapport signale que certains éléments des Forces ont réalisé des progrès, mais que l'intégration des femmes dans les postes de combat continue d'être problématique, particulièrement dans le Commandement de la Force terrestre.

Le Comité consultatif a formulé un certain nombre de recommandations et défini deux besoins essentiels. Le premier est d'établir un environnement inclusif et accueillant dans les Forces canadiennes, non seulement pour les femmes, mais aussi pour les Autochtones et les membres des minorités visibles. Le second est d'avoir des chefs qui favorisent l'établissement d'un tel environnement ouvert aux femmes, aux Autochtones et aux membres des minorités visibles. Le Comité consultatif a recommandé des moyens d'améliorer les attitudes et les pratiques dans certains secteurs du Commandement de la Force terrestre, qui semble avoir pris du retard à cet égard par rapport aux Commandements aérien et maritime. Selon le rapport, « [l']Armée de terre en particulier doit démontrer par ses actes, pas seulement par ses paroles, que la diversité est essentielle à l'efficacité opérationnelle ». Le Comité a fait de l'excellent travail. La Commission exhorte donc le ministre à proroger son mandat pour qu'il soit possible de prendre les mesures nécessaires.

## Les femmes dans les postes de direction

Bien que la situation se soit améliorée, le « plafond de verre » subsiste encore pour les femmes qui occupent des postes de direction. Deux études ont abordé cette question en 2000. Le Réseau des femmes exécutives WXN et le Conférence Board du Canada sont arrivés à des conclusions semblables au sujet des obstacles que doivent surmonter les femmes cadres.

Dans son rapport, *Moving Forward 2000: The Experience and Attitudes of Executive Women in Canada*, le Réseau des femmes exécutives rend compte des résultats d'un sondage effectué auprès de 350 femmes occupant des postes de direction. Même si beaucoup de répondantes croyaient que la plupart des formes de discrimination sexuelle auront été éliminées d'ici le milieu du siècle, plus de 40 % étaient d'avis que cette discrimination ne disparaîtra jamais complètement. Les répondantes pensaient que les femmes finiraient par occuper la moitié des postes supérieurs de la fonction publique fédérale, mais ne croyaient pas pouvoir en dire autant du secteur privé. De plus, les jeunes femmes semblaient moins optimistes que leurs aînées quant au rythme des progrès.



du rendement afin de rendre la culture organisationnelle de la fonction publique plus accueillante pour les minorités visibles et de porter leur représentation au niveau de leur disponibilité dans la population active. Le rapport invite également le gouvernement à solliciter des avis extérieurs et à engager 10 millions de dollars pour assurer la réussite du plan d'action.

Le Conseil du Trésor a accepté le plan d'action et adopté la recommandation proposant d'établir un groupe consultatif extérieur chargé de conseiller et de guider le secrétaire du Conseil du Trésor et le président de la Commission de la fonction publique. Ce sont là des premiers pas importants, mais le vrai travail reste encore à faire. À moins d'un effort efficace et soutenu de mise en œuvre des recommandations du groupe de travail, les minorités visibles continueront à affronter de sérieux obstacles à leur avancement professionnel dans la fonction publique. Comme nous le soulignons dans le *Rapport sur l'équité en matière d'emploi* qui accompagne le présent rapport annuel, il est essentiel que les ministères ne se contentent pas d'emboucher au niveau des repères recommandés. L'embauche doit s'accompagner de mesures positives pour supprimer les obstacles professionnels et modifier les attitudes négatives qui sont à la source de l'exclusion des minorités visibles.

## Les femmes âgées vivant dans la pauvreté

Condition féminine Canada a publié en 2000 un rapport de Monica Townson intitulé *Réduire la pauvreté parmi les femmes âgées*, qui signale que, même si la situation des femmes âgées s'est améliorée au cours des dernières décennies, près de la moitié de celles qui vivent seules se situaient encore en 1997 en deça du seuil de faible revenu de Statistique Canada, qu'on assimile généralement au seul inférieur de plus de 10 000 \$ à celui des hommes âgés vivant seuls. Dans un pays aussi prospère que le Canada, c'est un fait assez troublant.

La pauvreté parmi les femmes âgées découle en grande partie de problèmes systémiques tels que la ghettoïsation des femmes dans des emplois essentiellement féminins — qui sont souvent sous-évalués et peu rémunérés — et leur retrait de la population active pendant des périodes plus ou moins longues pour s'occuper des enfants et des membres âgés de la famille. Par suite de ces problèmes, les femmes ont moins de possibilités d'économiser pour la retraite. Townson note qu'il est nécessaire de s'attaquer aux questions de ce genre si l'on veut éliminer la pauvreté parmi les personnes âgées.

## Le point sur les questions relatives aux droits de la personne

### La participation des minorités visibles à la fonction publique fédérale

statut de réfugié le droit d'en appeler plus facilement des décisions rendues dans leur cas.

La Commission s'inquiète, par contre, des dispositions du projet de loi qui étendraient la liste des motifs pour lesquels un réfugié peut être détenu. Le bureau canadien du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a exprimé des préoccupations au sujet de cet aspect du projet de loi dans un mémoire présenté au gouvernement. Malheureusement, plusieurs pays détiennent invariablement un grand nombre de demandeurs d'asile, parfois dans des conditions qui laissent beaucoup à désirer. Ces pays ont été sévèrement critiqués sur la scène internationale pour avoir omis de se conformer aux normes internationales. La Commission espère que le Canada ne s'engagera pas dans cette voie.

Du côté positif, la Commission a été heureuse de noter qu'après des années de débat et une contestation judiciaire, le gouvernement a décidé de réduire les exigences imposées aux demandeurs sans papiers pour leur accorder le statut de résident permanent. Ces demandeurs, qui fuient habituellement des pays où l'autorité civile s'est totalement effondrée, se trouvaient dans une position peu enviable. Incapables d'établir leur identité de façon probante, ils étaient tenus d'attendre un minimum de cinq ans avant de pouvoir demander le statut de résident permanent, qui confère certains avantages non négligeables, comme la possibilité de réunification de la famille. Le gouvernement a maintenant convenu qu'en l'absence de papiers officiels, il suffira de produire des déclarations sous serment de deux personnes pouvant attester l'identité du demandeur.

La Commission est également heureuse que le gouvernement ait jugé bon de supprimer le droit de 975 \$ exigé des réfugiés pour l'établissement. Elle avait depuis longtemps exprimé l'avis que ce droit était un fardeau injustifié pour des personnes qui avaient déjà connu d'importantes difficultés.

En avril 2000, le Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale, également connu sous le nom de Groupe de travail Perinbam, a publié son rapport, *Faire place au changement dans la fonction publique fédérale*, qui était attendu avec un grand intérêt dans tout le secteur public fédéral.

Lorsque le Secrétariat du Conseil du Trésor avait formé le groupe un an plus tôt, il l'avait chargé d'examiner la situation des minorités visibles dans la fonction publique et d'élaborer un plan d'action comportant des points de repère et des mécanismes de suivi pour en contrôler l'exécution. Dans son rapport, le groupe de travail recommandait l'adoption d'une série de repères et la mise en œuvre de stratégies de formation, de responsabilisation des cadres et de mesure

La Commission a été heureuse de constater, à l'examen du programme législatif 2000 du Parlement, que des mesures pratiques ont été prises pour reconnaître l'égalité des couples homosexuels. Le projet de loi C-23, *Loi sur la modernisation de certains régimes d'avantages et d'obligations*, a été adopté et a pris effet en 2000. La Loi modifie 68 autres lois fédérales, comme la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les avantages et obligations qui s'appliquaient déjà aux conjoints mariés et de fait vont désormais s'étendre aux partenaires de même sexe. La Commission croit que ces modifications sont à la fois concrètes et symboliques. Elles reconnaissent l'égalité des conjoints de même sexe non seulement dans l'abstrait ou en théorie, mais dans l'application quotidienne de nos lois.

En 2000, le gouvernement a tenté de réformer les systèmes d'immigration et de détermination du statut de réfugié. Le projet de loi C-31, *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, est resté au Feuilleton de la Chambre lors du déclenchement des élections fédérales, mais a été réintroduit en février 2001. Cette mesure législative apporterait d'importantes modifications au système d'immigration canadien. Quelques-uns de ces changements seraient positifs. Dans l'ensemble, cependant, la Commission craint que le projet de loi ne ternisse la réputation enviable du Canada comme terre d'accueil de nouveaux immigrants et de réfugiés fuyant les persécutions.

La meilleure illustration de cette crainte est sans doute l'emploi projeté du terme « étranger » pour désigner toute personne qui n'a pas la citoyenneté canadienne, même si elle a obtenu le statut de résident permanent (ce statut permet aux immigrants de présenter une demande de citoyenneté canadienne). Comme l'a noté le Conseil canadien pour les réfugiés, ce changement pourrait favoriser la perception que les non-Canadiens sont des indésirables et compromettre ainsi la situation des résidents permanents à titre de membres de la société canadienne.

Comme nous sommes tous, à l'exception des Autochtones, les descendants d'« étrangers », on peut se demander très sérieusement si le changement proposé reflète le genre de société inclusive et ouverte que souhaitent les Canadiens.

Parmi les éléments positifs du projet de loi, il convient de mentionner que la mesure législative établit une distinction claire entre les questions d'immigration et de protection des réfugiés, qu'elle reconnaît les unions de fait, y compris les unions homosexuelles, et qu'elle prévoit l'échange de renseignements concernant la sécurité avec d'autres pays. Le projet de loi garantit également aux demandeurs du

## Modifications législatives

tribunal constitué pour instruire l'affaire. Ayant jugé qu'il existait une appréhension de partialité, la Cour a suspendu les travaux du tribunal. La Commission en a appelé de cette décision. Entre-temps, les autres tribunaux ont également suspendu leurs instances, en attendant que les cours supérieures se prononcent sur la question de partialité soulevée par la Cour fédérale.

Ce développement est particulièrement troublant pour la Commission. Il y a seulement deux ans, en 1998, le gouvernement avait modifié la *Loi canadienne sur les droits de la personne* pour éviter les problèmes de partialité évoqués dans une décision antérieure de la Cour fédérale sur la même affaire. Maintenant que s'est déclenché un nouveau processus d'appel qui pourrait ne pas aboutir avant plusieurs années, de nombreuses causes importantes touchant les droits de la personne vont être retardées.

L'application des instruments internationaux de protection des droits de l'homme à la législation canadienne est une question à laquelle la Commission et d'autres parties qui s'intéressent aux droits de la personne accordent de plus en plus d'importance.

Le Canada a ratifié la plupart des grands instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme établis depuis 1945. Il proclame sans cesse son attachement et son respect pour les principes qui y sont énoncés. Même si nos tribunaux portent une plus grande attention aux incidences intérieures de nos obligations internationales, le gouvernement ne semble pas pressé d'inscrire ces obligations dans la législation canadienne.

Tout ou partie de certains traités internationaux ont été mis en œuvre dans la loi dans des domaines tels que la protection des réfugiés, l'extradition, la fiscalité, la propriété intellectuelle et le commerce. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne contient, cependant, aucune mention particulière des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme dont le Canada est signataire. Pourtant, certains codes provinciaux des droits de la personne, comme celui de l'Ontario, reconnaissent la *Déclaration universelle des droits de l'homme* dans leur préambule. La Commission souhaite que le gouvernement envisage sérieusement d'intégrer ces instruments internationaux dans la législation canadienne. Une telle initiative garantirait l'acceptation pleine et entière par le Canada de ses obligations internationales.



Dans trois affaires venant du Québec, la Cour suprême du Canada a soutenu que les perceptions relatives aux capacités d'une personne peuvent créer les mêmes obstacles que des limitations physiques réelles. Les plaignants dans l'affaire *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)*; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville)*, Réjeanne Mercier, Palmertino Trillo et Jean-Marc Hamon, se sont vu refuser des emplois ou ont été congédiés par suite de conditions médicales réelles ou perçues, même si ces conditions ne les empêchaient pas de s'acquitter de leurs fonctions. La Cour a rendu une décision très claire : un employeur ne peut pas, par crainte de problèmes à venir, refuser d'employer une personne ayant un handicap, une affection ou une anomalie physique qui ne l'empêche pas de faire le travail demandé.

La Cour d'appel de l'Ontario a, de son côté, souligné que les employeurs doivent pouvoir justifier le dépistage des drogues. Dans l'affaire *Entrop c. Imperial Oil*, la Cour devait décider si les tests de dépistage de l'alcool et de la drogue de la Compagnie pétrolière impériale constituaient de la discrimination fondée sur la déficience. La Cour a adopté le modèle d'analyse défini par la Cour suprême dans les arrêts *Meliorin et Grismer* pour déterminer si les tests représentaient une exigence raisonnable. Ses conclusions se basaient sur une grande mesure sur la question de savoir si les tests peuvent établir qu'une personne est capable de s'acquitter des fonctions de son poste. De l'avis de la Cour, comme le dépistage de l'alcool permet de déterminer si les facultés sont effectivement affaiblies, il peut être justifié tant que les sanctions en cas de test positif sont adaptées à la situation de l'individu. Par contre, le dépistage de la drogue effectué au hasard ou avant l'embauche ne fournit pas de renseignements sur la capacité de faire un travail et n'est donc pas justifié aux yeux de la Cour.

La politique sur le dépistage de la drogue que la Commission a adoptée en 1999 permet les tests dans des circonstances limitées. À la lumière du jugement précédemment décrit, la Commission est en train de revoir cette politique pour s'assurer qu'elle est compatible avec l'interprétation actuelle de la loi.

La Commission a été interpellée de façon directe et immédiate par une décision rendue par la Cour fédérale du Canada dans un contrôle judiciaire relatif à une affaire de parité salariale mettant en cause Bell Canada et un grand nombre de femmes travaillant pour cette entreprise. Comme nous l'expliquons dans le chapitre intitulé *La protection des droits de la personne*, Bell a contesté l'impartialité du



## Devant les tribunaux

Les tribunaux sont saisis de beaucoup de questions relatives aux droits fondamentaux de la personne. En 2000, les savants juges canadiens ont examiné attentivement le sens et la portée de la notion d'égalité devant la loi, qui est en pleine évolution.

Une autre mesure se fait attendre : la mise en place d'une politique de lutte contre le harcèlement pour les détenues. Des vérificatrices indépendantes, nommées par le gouvernement pour surveiller l'emploi d'agents correctionnels de sexe masculin dans les prisons pour femmes, ont encouragé le SCC à élaborer une telle politique, comme première étape de la lutte contre le harcèlement des délinquantes par des non-détenus. La Commission tient à répéter une fois de plus que cette mesure de base est nécessaire.

Les tribunaux ont continué à faire preuve de leadership dans la définition des droits des personnes ayant une déficience. Dans une importante affaire qui avait commencé par le dépôt d'une plainte auprès de la Commission, la Cour fédérale a confirmé la décision d'un tribunal selon laquelle le gouvernement fédéral n'avait pas tenu compte des besoins d'une employée ayant un trouble d'apprentissage. Dans *Greene c. Commission de la fonction publique, Conseil du Trésor et Développement des ressources humaines*, le tribunal avait conclu que ces trois ministères avaient fait preuve de discrimination à l'endroit de Nancy Greene en lui refusant une promotion. M<sup>me</sup> Greene avait échoué à un test d'aptitude obligatoire en langue seconde et avait donc été jugée incapable d'atteindre le niveau de compétence linguistique voulu pour obtenir une promotion. Toutefois, ses résultats au test étaient dus à un trouble d'apprentissage, la dyslexie dans le traitement des informations auditives.

La Cour fédérale a convenu avec le tribunal que les ministères devraient mieux répondre aux besoins des employés ayant des troubles d'apprentissage. Figuraient parmi les mesures recommandées un programme de formation pour les employés sur les mécanismes permettant de tenir compte des besoins des personnes ayant des troubles d'apprentissage et la mise au point d'une autre méthode pour vérifier l'aptitude de ces personnes en langue seconde. La Commission conseille les ministères sur l'élaboration d'un programme de formation.

Le SCC a terminé sans délai les modifications entreprises dans les établissements régionaux pour femmes.

d'immigrants séropositifs imposerait inévitablement un fardeau indu au régime de santé. Ainsi, dans leurs directives internationales concernant le VIH/sida et les droits de l'homme, les Nations Unies déclarent que « toute restriction [à la liberté de circuler et de choisir son lieu de résidence] uniquement fondée sur une infection à VIH réelle ou soupçonnée, y compris le dépistage pour le VIH des personnes effectuant des voyages internationaux, revêt un caractère discriminatoire et ne saurait être justifiée par des raisons de santé publique ».

La Commission soutient depuis longtemps que les décisions déclarant des personnes inadmissibles pour des raisons médicales doivent se fonder sur l'évaluation de chaque intéressé par des experts et tenir compte de considérations médicales, sociales et humanitaires. Compte tenu des variations considérables du rythme d'évolution du VIH entre la séropositivité et les premières manifestations du sida, il ne faudrait pas exclure collectivement des gens sur la base d'hypothèses stéréotypées relatives à leur état de santé dans dix ans.

La Commission a été heureuse d'apprendre que la Prison des femmes, à Kingston, a finalement fermé ses portes en juillet 2000 pour être remplacée par quatre établissements régionaux récemment construits et un pavillon de ressourcement pour les détenues autochtones.

Depuis son ouverture en 1934, la prison de Kingston, seul établissement pénitentiaire pour femmes du Canada, a suscité des préoccupations. Comme M<sup>me</sup> le juge Louise Arbour l'a dit dans son rapport d'enquête de 1996 sur les incidents survenus à Kingston, les indices recueillis tendent à « prouver que les programmes correctionnels et les installations pour femmes ont été largement insatisfaisants, en quantité, en qualité et en diversité inférieures à ceux des hommes délinquants ».

La situation des détenues à sécurité maximale continue cependant à poser un problème. Le Service correctionnel du Canada (SCC) a annoncé qu'il ferait construire des blocs à sécurité renforcée pour ces détenues. Entre-temps, celles-ci demeurent dans des installations destinées aux délinquants de sexe masculin. Le fait d'emprisonner des femmes dans des établissements pour hommes est contraire à l'*Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus* des Nations Unies. Toutes les détenues devraient pouvoir purger leur peine dans un établissement correctionnel pour femmes. Toutes devraient également avoir accès aux programmes de counselling, de formation professionnelle et d'éducation nécessaires pour favoriser

## Les femmes en prison

commissions provinciales et territoriales des droits de la personne, en les encourageant à emboîter le pas à la CCI pour rendre leurs délibérations accessibles à tous les Canadiens.

Un groupe de travail fédéral dirigé par le Conseil national de recherches a réalisé des progrès louables en définissant des stratégies qui aideront le gouvernement fédéral à mettre les technologies de l'information au service des employés et des citoyens qui ont une déficience. Le rapport du groupe de travail, *De la technologie et de l'accessibilité universelles pour tous*, a été publié en mars 2000. Les recommandations formulées ont pour but de surmonter les obstacles actuels et de rendre accessible à tous les employés handicapés l'environnement technologique de la fonction publique fédérale. Le rapport vise à minimiser l'adaptation individuelle au cas par cas, grâce à l'adoption de normes d'accessibilité dans toute l'administration fédérale, au soutien d'une politique d'achat de biens et de services accessibles et à une plus grande sensibilisation des fonctionnaires fédéraux — notamment les gestionnaires, le personnel responsable des technologies de l'information et les personnes handicapées — aux questions d'accessibilité.

Les recommandations du rapport pourraient avoir une incidence importante sur l'employabilité et le taux d'activité des personnes ayant une déficience. Le Secrétaire du Conseil du Trésor a cependant attendu jusqu'en novembre pour répondre au rapport du groupe de travail, et sa réponse ne semble pas comporter, comme on l'aurait espéré, un engagement ferme à agir rapidement. Comme il est très important que les employés, y compris ceux qui ont une déficience, puissent trouver leur place sur le marché du travail, la Commission suivra de près la situation pour veiller à ce que des mesures concrètes soient prises.

## L'accès universel grâce à la technologie

## Un nouvel obstacle?

La Commission a été troublée d'apprendre que Citoyenneté et Immigration Canada envisage d'imposer aux immigrants un dépistage obligatoire du virus de l'immunodéficience humaine (VIH). Sans perdre de vue l'obligation qu'a le gouvernement de tenir compte, dans le cadre du processus d'immigration, des menaces à la santé publique et du fardeau possible pour le régime de santé, la Commission croit qu'il faut parvenir à un certain équilibre entre cette obligation et l'attachement du Canada aux droits humains fondamentaux et à la non-discrimination.

La Commission n'est pas convaincue qu'un dépistage obligatoire de la séropositivité est nécessaire pour préserver la santé et la sécurité des Canadiens. Elle n'est pas non plus persuadée que l'admission

## Les obstacles à la communication pour les personnes sourdes ou malentendantes

Nous vivons dans un monde où le fait d'écouter une émission de télévision, de pouvoir se faire entendre devant un tribunal ou de participer à une réunion peut revêtir une importance capitale pour notre bien-être social et culturel ou encore, ce qui n'est sûrement pas moins important, pour nos perspectives d'emploi ou d'éducation. Cette réalité comporte des obstacles insurmontables à une pleine participation à la société canadienne pour les dizaines de milliers de personnes qui sont sourdes ou manquent d'acuité auditive. La Commission se félicite donc de deux décisions récentes qui aideront les personnes sourdes ou malentendantes à surmonter les obstacles à la communication. Les deux décisions découlent de plaintes déposées auprès de la Commission.

Après l'audition de la plainte présentée par Henry Viug, de Vancouver, le Tribunal canadien des droits de la personne a ordonné au réseau anglais de Radio-Canada et à Newsworld de sous-titrer la totalité de leurs émissions de télévision. Cette décision est particulièrement digne de mention parce que le tribunal s'est inspiré du modèle d'adaptation défini par la Cour suprême du Canada en 1999 dans les affaires *Meiorin* et *Grismer* (que nous avons examinées en détail dans notre rapport annuel 1999).

Le tribunal a conclu que Radio-Canada était tenue de répondre aux besoins des télespectateurs sourds en leur assurant un service complet de sous-titrage à moins de pouvoir prouver que cela lui imposerait une contrainte excessive. Radio-Canada a produit une preuve selon laquelle il aurait été trop coûteux de sous-titrer la totalité des émissions, mais n'a pas réussi à convaincre le tribunal. La décision prise confirme une fois de plus que l'accès est un droit fondamental garanti par la loi, dont on ne saurait priver personne autrement que dans des circonstances extraordinaires. Radio-Canada a demandé un contrôle judiciaire de la décision, mais la Commission espère qu'il sera possible de trouver un terrain d'entente permettant un règlement à l'amiable.

Dans une autre affaire importante, la Cour canadienne de l'impôt (CCI) a réglé la plainte d'une personne sourde en adoptant une nouvelle politique qui assure des services d'interprétation gestuelle et de sous-titrage aux personnes sourdes ou malentendantes à toutes ses délibérations. Scott Simser avait déposé une plainte auprès de la Commission parce qu'à titre de stagiaire en droit au ministère de la Justice, il était tenu de représenter le ministère devant la CCI et avait donc besoin de services de sous-titrage en temps réel pour suivre les délibérations. La Commission a porté ce règlement à l'attention d'autres commissions, cours et organismes fédéraux ainsi que des



Mais, les tribunaux sont maintenant saisis de plus de 7 000 actions reliées aux abus subis dans les pensionnats, et on s'attend à des milliers d'autres. Comme l'a souligné la Commission du droit du Canada dans une étude innovatrice publiée récemment sur les services infligés aux enfants dans des établissements canadiens, il existe des moyens pratiques de régler ces affaires hors cour, de façon à éviter un procès souvent préjudiciable à des gens déjà profondément marqués par leur séjour dans les pensionnats. Il est donc encourageant de noter que le vice-premier ministre a engagé des discussions visant à parvenir à un règlement global et équitable en dehors du système judiciaire.

D'après le recensement de 1991, 4,2 millions d'entre nous, c'est-à-dire un Canadien sur six de tous les âges, ont une déficience. Dans beaucoup de collectivités, le taux est encore plus élevé. Par exemple, près de 30 % des adultes autochtones déclarent une déficience, ce qui représente le double de la moyenne nationale.

En 2000, assurer à tous les Canadiens handicapés l'accès aux lieux de travail, aux établissements publics et aux services devrait aller de soi. Malheureusement, il faut admettre que nous avons encore beaucoup à faire pour débarrasser notre société des obstacles. Cela dit, il y a plusieurs faits positifs à signaler pour l'année à l'étude.

Pour la plupart des Canadiens, l'utilisation de guichets automatiques est depuis longtemps chose courante. Pour les Canadiens ayant une déficience, cependant, ces dispositifs modernes sont souvent inaccessibles. La plupart des guichets automatiques ne sont pas adaptés aux besoins spéciaux des personnes aveugles ou ayant une déficience visuelle, ni des personnes qui ont des problèmes de dextérité ou qui se déplacent en fauteuil roulant. Les terminaux de point de vente, qui permettent aux consommateurs de porter leurs achats directement au débit de leur compte de banque, sont également inaccessibles pour beaucoup de gens.

La Commission accueille favorablement toutes les initiatives visant à créer des guichets automatiques et des terminaux de points de vente sans obstacles. Elle a d'ailleurs collaboré avec l'Association canadienne de normalisation (maintenant connue sous le nom de CSA International) pour aider à mettre au point une nouvelle norme de conception des guichets automatiques. La Commission espère pouvoir examiner ces questions de plus près en 2001 pour trouver des solutions pratiques.

## Les guichets automatiques

## Supprimer les obstacles à l'égalité pour les personnes ayant une déficience



Les gouvernements oublient souvent d'offrir des programmes et des services — sans parler des possibilités d'autodétermination — aux Autochtones vivant à l'extérieur des réserves indiennes. C'est particulièrement le cas des Métis et des Indiens non inscrits, dont beaucoup vivent dans nos grandes agglomérations urbaines. Même si des discussions sont en cours et si certains engagements ont été pris, le gouvernement fédéral et les provinces n'ont pas encore élaboré une approche globale pour répondre aux besoins de ces groupes, en dépit du fait qu'ils forment la majorité des Autochtones du Canada et qu'ils doivent affronter des défis particuliers, notamment des conditions sociales et économiques qui peuvent être inférieures à celles qu'on trouve dans les réserves. Des discussions ont été engagées avec les organisations représentant les Métis et les Indiens non inscrits, mais les signes de progrès réels sont plutôt rares.

Le ministre des Affaires indiennes a annoncé cet automne que les règles électorales des Premières Nations seraient modifiées pour permettre aux membres des bandes vivant hors réserve de voter aux élections des conseils de bande et aux référendums tenus conformément à la *Loi sur les Indiens*. Ce faisant, le gouvernement applique une décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*. Cette initiative permettra à plus de 200 000 nouveaux électeurs d'avoir leur mot à dire lors d'élections et de référendums susceptibles d'avoir des incidences importantes sur leur vie.

Dans l'ensemble, ce développement est favorable à l'autonomie gouvernementale, mais, comme l'ont signalé les Premières Nations, l'application de la décision de la Cour suprême aura peu d'avantages pratiques si les gouvernements autochtones ne reçoivent pas suffisamment de ressources pour répondre aux besoins de tous leurs citoyens.

## **Réparation de la discrimination du passé**

Comme nous l'avons noté plus haut dans les passages traitant de la Conférence mondiale contre le racisme, la réparation des actes de discrimination raciale commis dans le passé est une question cruciale. Au Canada, l'expérience des anciens élèves des pensionnats autochtones, qui étaient financés par le gouvernement fédéral et administrés par des organisations religieuses, en est un exemple. Tant la recherche historique que les décisions judiciaires ont établi que les services physiques et sexuels étaient courants dans ces pensionnats, de même que la privation systématique des Autochtones de leur culture et de leur langue. En 1998, le gouvernement du Canada a exprimé son profond regret pour les torts subis par les Autochtones dans ces établissements.

tous ses citoyens est un fait troublant. L'engagement à atteindre cette égalité représente bien plus qu'un acte de généreuse bienveillance. Il s'agit de bâtir une société où tous les citoyens canadiens jouissent de la dignité et du respect humains qui sont à la base même des droits de la personne au Canada et ailleurs.

Les Innus du Labrador ont fait couler beaucoup d'encre en 2000. Le groupe avait retenu l'attention des médias internationaux il y a quelques années lors de la diffusion d'une vidéo montrant le comportement suicidaire de quelques adolescents. Incapables de maîtriser la situation, les Innus se sont manifestés en 2000 en demandant au gouvernement fédéral et à la province de Terre-Neuve de prendre en charge, loin de leurs foyers, des enfants devenus dépendants des vapeurs d'essence.

En 1993, la Commission avait enquêté sur la situation des Innus du Labrador. Elle avait conclu que, par suite de circonstances particulières reliées à l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération, ils n'avaient pas eu droit à des programmes et des services équivalents à ceux dont disposaient les Autochtones des autres provinces. La Commission avait donc recommandé au gouvernement fédéral de reconnaître les Innus comme des Indiens inscrits au sens de la *Loi sur les Indiens*. Une telle reconnaissance leur aurait donné accès à un soutien social et économique beaucoup plus large. Fin 2000, après la récente crise, le gouvernement a annoncé que les Innus du Labrador auront le même accès aux programmes et aux services que les autres Premières Nations du Canada.

Devant la situation tragique de Davis Inlet et d'autres collectivités ayant des problèmes semblables, on pourrait se demander sérieusement si le Canada accorde à ses populations autochtones les droits que leur garantissent différents instruments internationaux. Ainsi, la *Convention relative aux droits de l'enfant* engage les États parties à prendre « toutes les mesures [...] appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation ». De même, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* reconnaît « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ».

sur des questions telles que la mise en œuvre des règlements, l'autonomie gouvernementale, le logement et le développement économique. La Commission canadienne des droits de la personne exhorte le gouvernement à régler pleinement et équitablement ces questions.

À l'heure actuelle, les collectivités autochtones, dans leur immense majorité, demeurent assujetties à la *Loi sur les Indiens*. Toutes les parties conviennent que la *Loi* est archaïque et complètement décalée par rapport aux réalités des collectivités autochtones d'aujourd'hui. À la fin de l'année, le ministre des Affaires indiennes a annoncé une refonte de la *Loi sur les Indiens*. Quiconque ayant ne serait-ce qu'une vague connaissance des questions autochtones se souviendra de déclarations semblables faites par les ministres antérieurs depuis plus de 25 ans, et qui sont restées lettre morte. La Commission espère néanmoins que des changements positifs, dont le besoin se fait cruellement sentir, vont finalement se produire.

Lorsque le nouveau Territoire du Nunavut a inauguré son assemblée législative à Iqaluit, en octobre 2000, la présidente de la Commission a eu l'honneur de participer aux cérémonies inaugurales. Les Inuits de l'Arctique de l'Est, qui constituent la majorité de la population du nouveau territoire, se sont lancés dans une ambitieuse entreprise de gouvernement septentrional. Malgré des défis logistiques très réels, ils attendent beaucoup de cette expérience exaltante. Le Nunavut aura besoin du plein appui du gouvernement et de la population du Canada pour réussir.

## Le Nunavut

### Les conditions de vie des Premières Nations

De l'argent et des efforts ont été consacrés à l'amélioration du logement et de l'infrastructure dans les collectivités des Premières Nations. Aujourd'hui, un plus grand nombre de collectivités ont des logements sains, de l'eau potable et des systèmes hygiéniques d'élimination des déchets. On constate également quelques améliorations de la santé et du bien-être des Autochtones, et même une modeste augmentation de leur espérance de vie.

Comme groupe, cependant, les Autochtones demeurent parmi les plus défavorisés des Canadiens. Un enfant né au sein d'une Première Nation a une espérance de vie de six ans et demi inférieure à celle des enfants canadiens non autochtones. Il est aussi beaucoup plus susceptible d'être atteint du syndrome d'alcoolisme fœtal et d'effets de l'alcool sur le fœtus, déficience évitable due à la consommation d'alcool par la mère durant la grossesse. Que le Canada n'ait pas encore réussi à assurer une pleine égalité sociale et économique à

un traitement équitable de tous les intéressés prennent du temps. Il est néanmoins raisonnable de s'attendre à ce que le Canada complète ce long travail inachevé avant qu'il soit nécessaire pour une troisième génération de négociateurs de prendre place à la table.

La situation des revendications particulières — concernant l'exécution d'obligations issues de traités ou la mauvaise gestion des intérêts indiens par le gouvernement — est également décourageante. En 1990, la Commission avait appuyé l'idée d'un organisme indépendant chargé d'accélérer et de faciliter le règlement des centaines de revendications particulières en suspens. Une entité de ce genre, la Commission des revendications des Indiens (CRI), a effectivement été créée et a fait du bon travail.

Toutefois, comme ses membres l'ont eux-mêmes dit et clamé à maintes reprises, la CRI n'a ni le mandat ni l'indépendance nécessaires pour agir. À un moment donné, les membres de la Commission ont collectivement donné leur démission pour protester contre l'insuffisance des pouvoirs que le gouvernement leur avait conférés. Des consultations se poursuivent depuis des années entre le gouvernement et les chefs autochtones en vue de la création d'une nouvelle commission plus efficace, mais les choses semblaient très loin de s'arranger fin 2000.

Le Canada — et c'est tout à son honneur — reconnaît le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale. Les collectivités autochtones ont effectivement plus d'autonomie que jamais. Et, malgré l'insistance des médias sur des cas d'incurie et de gaspillage (qui ne se limitent nullement aux gouvernements autochtones), dans l'ensemble, les collectivités autochtones administrativement remarquaablement bien leurs affaires face à des défis parfois extraordinaires.

L'expérience montre que les régimes d'autonomie gouvernementale établis dans le cadre de règlements territoriaux comme ceux de la Baie James assurent une meilleure vie à leurs citoyens. C'est le cas en dépit des questions qui continuent à se poser au sujet de la volonté d'Ottawa et de Québec de se conformer à l'esprit et à la lettre de leurs obligations. Ces préoccupations ont été portées à notre attention par la Commission Crie-Naskapie, organisme indépendant chargé de surveiller la mise en œuvre des dispositions de la Convention de la Baie James relatives à l'autonomie gouvernementale. Les membres de la Commission ont signalé que, malgré des recommandations répétées visant à améliorer la situation, le gouvernement fédéral n'a pas encore répondu d'une manière satisfaisante à la Commission Crie-Naskapie

## Le règlement des revendications particulières

## L'autonomie gouvernementale et la Loi sur les Indiens



Le traitement traditionnellement réservé aux populations autochtones dans le passé comme de nos jours suscite d'importantes préoccupations partout dans les Amériques. La Commission espère collaborer avec le réseau nouvellement établi des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme des Amériques pour faire en sorte que cette question et les problèmes d'autres groupes défavorisés fassent l'objet de discussions approfondies à la conférence et par la suite.

Il y a dix ans, un affrontement armé entre des Autochtones et des unités de la police et des Forces canadiennes à Oka, au Québec, a attiré l'attention de tout le pays sur les relations entre Autochtones et non-Autochtones. À l'époque, la Commission avait publié une déclaration sur la politique fédérale concernant les Autochtones, intitulée *Un nouvel engagement*. Dans ce document, elle préconisait de collaborer pour repenser les relations entre les Autochtones et le Canada et trouver de nouveaux moyens d'aborder des questions essentielles à notre coexistence. Il est clair aujourd'hui que les progrès réalisés en dix ans ont été insuffisants et bien trop lents.

D'importantes mesures ont été prises. La Commission royale sur les peuples autochtones a formulé de nombreuses propositions concrètes destinées à régler des problèmes de longue date. En réponse, le gouvernement fédéral a publié une déclaration de réconciliation et un plan d'action pour les questions autochtones, intitulé *Rassemblez nos forces*. Toutefois, comme ces mesures datent déjà de plusieurs années, il est décourageant de voir que bon nombre des recommandations de la Commission royale n'ont pas encore reçu l'attention qu'elles méritent.

De toute évidence, il faudra des années pour régler les problèmes les plus pressants, comme les revendications territoriales. Or, le Canada a conclu de nouvelles ententes concernant ces revendications. En 2000, le Parlement a franchi une étape importante en adoptant la loi de mise en œuvre de l'historique Accord final niska, premier règlement d'une revendication territoriale globale en Colombie-Britannique. Dans l'ensemble, cependant, le processus de règlement des revendications territoriales demeure lent et semé de trop d'embûches qui donnent aux gouvernements l'avantage sur les Premières Nations cherchant à faire reconnaître leurs droits légitimes. Le processus moderne de règlement des revendications, qui a vu le jour en 1973, est déjà vieux de trois décennies. Dans certains cas, les filles et les fils des chefs autochtones qui s'étaient assis la première fois à la table de négociation ont repris le flambeau. Les revendications sont complexes, et des négociations sérieuses assurant

## Dix ans après Oka



Cette importante conférence est l'occasion d'inciter les Canadiens à aller au-delà de la tolérance pour embrasser la diversité. Déjà en 2000, dans le cadre des préparatifs, les consultations nationales et régionales organisées par le ministère du Patrimoine canadien ont permis de tenir des discussions extrêmement utiles sur les nombreuses formes et conséquences du racisme et de l'intolérance. La Commission a participé à ces consultations et suivi de près les questions qui méritent notre attention au Canada.

Les Canadiens reconnaissent maintenant qu'à travers notre histoire, le traitement que nous avons réservé aux minorités raciales et ethniques est loin d'être sans tache. Il suffit de penser aux immigrants chinois tenus de verser une taxe pour entrer au Canada ou aux autres Asiatiques simplement exclus de notre système d'immigration, aux Canadiens japonais et ukrainiens qui ont été internés parce que leur pays d'origine était en guerre avec le Canada, ou encore au rejet des Juifs fuyant les persécutions nazies. La discrimination contre les Noirs dans de nombreux secteurs de la société canadienne ainsi que les brimades et les vexations généralement infligées aux Autochtones sont d'autres exemples d'un passé dont nous ne sommes pas fiers. La liste est longue. Il n'est donc pas surprenant qu'un peu partout, les consultations aient mis en évidence un thème clé : le Canada doit assumer la responsabilité de sa discrimination et faire amende honorable.

La question des réparations et des indemnités destinées à remédier aux torts du passé semble déjà en tête de liste parmi les grands thèmes de la Conférence mondiale contre le racisme, malgré la réticence de certains pays à voir le sujet inscrit à l'ordre du jour de la rencontre. Comme nous le savons déjà par notre expérience des pensionnats indiens et de l'indemnisation des Canadiens d'origine japonaise internés pendant la guerre, la réparation des torts passés est difficile et complexe. Il faut pourtant s'en occuper avec détermination et imagination si nous voulons bâtir des sociétés où tous les êtres humains se sentent respectés et valorisés. La Commission espère que le Canada fera encore preuve de leadership et saura explorer les moyens de s'attaquer à cette question vitale.

Les préparatifs de la Conférence mondiale contre le racisme vont bon train sur la scène internationale. En décembre, le secrétaire général de la Commission a accompagné une délégation canadienne à la Conférence préparatoire régionale des Amériques, qui a eu lieu à Santiago, au Chili. Les réunions régionales de ce genre jettent les fondations de stratégies et d'engagements renouvelés pour la lutte mondiale et régionale contre le racisme.

# La situation des droits de la personne au Canada

**N**ous vivons une révolution mondiale des droits, dont le Canada est l'un des meneurs, a affirmé le célèbre écrivain canadien, Michael Ignatieff, aux conférences Massey 2000. Cette révolution est sans doute imparfaite et incomplète, mais les efforts déployés pour édifier une société qui respecte la diversité, qui s'efforce de surmonter l'adversité et qui célèbre les droits inhérents de tous ses citoyens constituent une leçon utile pour les autres pays.

La révolution des droits a un thème sous-jacent tant au Canada qu'ailleurs dans le monde : les droits de la personne sont universels, indissociables et interdépendants. Malgré les différences individuelles et les particularités nationales, nous possédons tous des droits fondamentaux inhérents tout simplement parce que nous appartenons au genre humain. L'engagement du Canada envers ce principe est mis en évidence tant par notre ratification de nombreux traités et instruments internationaux importants de protection des droits de l'homme depuis 1945 que par le fait que nous sommes considérés comme un modèle par la communauté internationale.

La Commission et les Canadiens qui participent au dialogue sur les droits humains pensent de plus en plus aux liens qui existent entre le régime intérieur des droits de la personne et nos obligations internationales. Après tout, ce sont nos actions — c'est-à-dire les lois adoptées par notre Parlement, les programmes de nos gouvernements, les décisions de nos tribunaux, de même que les actes individuels de notre vie personnelle et professionnelle — qui montrent dans quelle mesure nous sommes proches des normes que nous nous sommes fixées. La Commission espère avoir l'occasion d'explorer ces liens plus à fond au cours des prochaines années.

Cela dit, comment la révolution des droits s'est-elle manifestée au Canada en 2000? Ce compte rendu ne fera qu'effleurer quelques points saillants, mais, comme nous le verrons plus loin, ces quelques éléments témoignent aussi bien de nos progrès que du travail qu'il nous reste encore à faire.

La Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée examinera les réalisations du Canada et d'autres nations relativement au racisme et à la diversité. La conférence, qui aura lieu en 2001 à Durban, en Afrique du Sud, étudiera toute une gamme de sujets, allant des sources et des formes du racisme aux stratégies visant la pleine égalité.

## Problèmes raciaux : une conférence de l'ONU pour mesurer nos réalisations

mentionnant clairement ses obligations internationales, le Canada démontrerait que la législation canadienne se fonde sur les principes internationaux qu'il s'est engagé à respecter.

Intitulé *La situation des droits de la personne au Canada*, le premier chapitre du présent rapport fait le point sur les grands développements qui ont marqué l'an 2000 dans le domaine des droits de la personne. Évaluant l'action de notre gouvernement, les décisions de nos tribunaux administratifs et judiciaires et d'autres événements, ce chapitre permet de déterminer dans quelle mesure notre pays a réussi à faire des droits de la personne une réalité pour ses citoyens. Les chapitres intitulés *La protection des droits de la personne* et *La promotion des droits de la personne* décrivent les travaux de la Commission pendant l'année à l'étude.

Ce rapport annuel est l'un de deux documents que la Commission présente au Parlement. Le second, *Rapport sur l'équité en matière d'emploi*, satisfait à l'obligation qu'a la Commission de rendre compte tous les ans de ses activités sous le régime de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Ce dernier rapport décrit le processus de vérification auquel doit se livrer la Commission et les progrès réalisés par les employeurs pour se conformer à la *Loi*. La Commission publie également un *Rapport juridique* distinct, consacré aux décisions clés rendues en 2000 par les cours de justice et les tribunaux des droits de la personne.

**F**aire en sorte que les droits de la personne deviennent réalité, c'est là la tâche de la Commission canadienne des droits de la personne, et cette responsabilité est multiple. Qu'il s'agisse d'aider au règlement des plaintes individuelles de discrimination, de susciter des changements étendus dans la société canadienne ou d'enseigner aux Canadiens que le respect des droits de la personne profite à l'ensemble de la société, tout cela fait partie d'une seule et même entreprise : édifier une culture des droits de la personne.

Le Canada fait souvent l'objet d'éloges pour ses réalisations dans le domaine des droits de la personne. Certains diraient même que nous avons déjà remporté la victoire dans les principaux combats à livrer. Aussi désireux que nous soyons d'y croire, nous devons reconnaître qu'il reste encore d'importants problèmes à résoudre dans notre pays. Et comme nous sommes de plus en plus intégrés au réseau mondial des droits de la personne, nous sommes très conscients du fait que les réalisations du Canada sont surveillées de près un peu partout dans le monde.

En signant la majorité des instruments internationaux de protection des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, le Canada s'est engagé à respecter les principes que la communauté internationale a convenu de considérer comme fondamentaux pour les droits de la personne, et a concrétisé cet engagement dans ses politiques, ses pratiques et ses lois. Mais beaucoup pourraient dire que s'il est vrai que nous défendons les droits civils et politiques, nous ne pouvons pas faire la même affirmation dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels.

Nous réalisons de plus en plus au Canada que pour faire des droits de la personne une réalité, nous devons insister davantage sur les droits inscrits dans ces instruments. Très récemment, un groupe de travail parlementaire dirigé par la sénatrice Lois Wilson s'est efforcé de souligner l'importance des instruments internationaux au Canada. Cette initiative tombe à point et contribuera à améliorer la compréhension de ces questions.

Il est également clair que le travail de la Commission se rattache étroitement à nos obligations internationales en matière de droits de la personne. Son action dans le domaine de la parité salariale en est un bon exemple, car elle prend directement sa source dans les instruments internationaux. Son rôle dans la protection et la promotion des droits de la personne découle, lui aussi, de ces obligations. La Commission croit d'ailleurs que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* devrait être plus explicite à ce sujet. En y



judiciaires et des questions de procédure. C'est pourquoi la Commission a déposé, en février 2001, un rapport spécial sur la parité salariale intitulé *Le temps d'agir*. Ce rapport fait le point sur l'efficacité des dispositions actuelles de la législation fédérale en matière de parité salariale et propose des moyens de renforcer ces dispositions en se fondant sur l'expérience que la Commission a acquise dans ce domaine depuis plus de vingt ans.

En fait, la Commission parle depuis longtemps de la nécessité de trouver de meilleurs moyens de protéger et de promouvoir les droits de la personne, quels qu'ils soient. Les recommandations formulées en 2000 par le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* constituent d'ailleurs un excellent point de départ pour améliorer la législation. Je ne veux pas dire par là que j'accepte d'emblée toutes les propositions du Comité et, du reste, nous attendons toujours la réponse du gouvernement au sujet des changements qu'il entend apporter. Je suis cependant encouragée de constater que nous réfléchissons aux moyens de faire évoluer notre législation pour que les droits de la personne deviennent une réalité pour chaque Canadien et Canadienne.

La promotion des droits de la personne joue un rôle important dans l'atteinte de cet objectif. Au cours des prochains mois, mes collègues commissaires et moi-même parlerons à beaucoup de gens de ces droits, et notamment de la parité salariale et des droits individuels en milieu de travail. Nous rappellerons à nos auditoires que les droits de la personne sont la responsabilité de tous, pas seulement de la Commission et de sesendants provinciaux et territoriaux. La protection des droits de la personne incombe à chacun des membres de la société. C'est seulement en pensant à ces droits dans notre vie de tous les jours et en agissant individuellement pour en faire une réalité que nous parviendrons à donner au Canada une vraie culture des droits de la personne.



**L**e Rapport annuel 2000 de la Commission canadienne des droits de la personne et le Rapport sur l'équité en matière d'emploi qu'il accompagne témoignent des progrès louables réalisés par la Commission. Je note avec fierté les améliorations que nous avons apportées au traitement des plaintes, notre collaboration avec nos partenaires provinciaux, notre participation aux activités internationales liées aux droits de la personne et notre promotion de ces droits en milieu de travail.

Mais ce rapport ne parle pas seulement de la Commission : il concerne en fait tout le Canada. Comme nation, joignons-nous les gestes à la parole lorsque nous affirmons notre respect pour les droits fondamentaux? Avons-nous édifié une culture de droits de la personne? Et quelle est la situation de ces droits au Canada? Respectons-nous les principes établis dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme?

Notre rapport attire l'attention sur des faits qui permettent de croire que nous avons encore beaucoup à faire, comme nation et comme individus. Je ne suis pas fier de signaler qu'en 2000, les mères célibataires et les femmes âgées sont plus susceptibles de vivre dans la pauvreté que la plupart des autres Canadiens, que les personnes handicapées sont trop souvent écartées de la population active et des emplois qui pourraient améliorer leur condition, que les membres des minorités visibles sont exclus de nombreuses sphères de notre société et que les conditions de vie des Autochtones, dans les réserves et ailleurs, sont sensiblement inférieures à celles du reste de la population.

Comment cette situation peut-elle se perpétuer quand le Canada a depuis longtemps convenu avec les autres pays du monde de l'importance des droits politiques et civils aussi bien que des droits économiques, sociaux et culturels? On félicite souvent le Canada de ses réalisations et on le considère comme un chef de file dans le domaine des droits de la personne. Mais nous ne pouvons pas nous dissimuler le fait que, dans un certain nombre de secteurs, nous ne satisfaisons ni à nos propres normes ni à celles de la communauté internationale.

Je trouve particulièrement préoccupante la question de la parité salariale, qui met en cause des principes clés des droits de la personne. La parité salariale est tout aussi essentielle au bien-être économique et social des Canadiens qu'elle l'est à l'égalité des femmes. Et pourtant, la mise en œuvre de la parité salariale se trouve dans l'impasse, les retards s'accumulant à cause des contestations



# TABLE DES MATIÈRES

Préface .....	1
Introduction.....	3
La situation des droits de la personne au Canada .....	5
La protection des droits de la personne.....	26
La promotion des droits de la personne .....	39
Les commissaires.....	48
Structure de la Commission.....	51
Etat financier.....	53



Mars 2001

L'honorable Peter Milliken, député  
Président de la Chambre des communes  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, j'ai le plaisir de vous transmettre le *Rapport annuel 2000* de la Commission canadienne des droits de la personne pour dépôt à la Chambre des communes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

Michelle Falardeau-Ramsay, c.r.



Mars 2001

L'honorable Daniel Hays  
Président du Sénat  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, j'ai le plaisir de vous transmettre le *Rapport annuel 2000* de la Commission canadienne des droits de la personne pour dépôt au Sénat.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

Michelle Falardeau-Ramsay, c.r.

Ottawa, Canada K1A 1E1



Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux 2001  
N° de cat. HR1-2000  
ISBN 0-662-65391-2

Ce rapport est également publié sur bande sonore, en gros caractères,  
en braille et sur disquette.  
On peut aussi le consulter sur le site Web de la Commission.  
<http://www.chrc-ccdp.ca>

2000

# RAPPORT ANNUEL



Bureau national

344, rue Slater, 8<sup>e</sup> étage

Ottawa (Ontario)

K1A 1E1

Téléphone : (613) 995-1151

Numéro sans frais : 1-888-214-1090

ATS : 1-888-643-3304

Télécopieur : (613) 996-9661

Courtriel : [info.com@chr-ccdp.ca](mailto:info.com@chr-ccdp.ca)

Site Web : <http://www.chrc-ccdp.ca>

Atlantique

Prairies

(Manitoba, Saskatchewan et

Nord-Ouest de l'Ontario)

175, rue Hargrave, bureau 750

Winnipeg (Manitoba)

R3C 3R8

Téléphone : (204) 983-2189

Numéro sans frais : 1-800-999-6899

ATS : 1-888-643-3304

Télécopieur : (204) 983-6132

Alberta et Territoires  
du Nord-Ouest

10010-106 Street, bureau 308

Edmonton (Alberta)

T5J 3L8

Téléphone : (780) 495-4040

Numéro sans frais : 1-800-999-6899

ATS : 1-888-643-3304

Télécopieur : (780) 495-4044

Colombie-Britannique  
et Yukon

757, rue Hastings Ouest

bureau 420

Vancouver (Colombie-Britannique)

V6C 1A1

Téléphone : (604) 666-2251

Numéro sans frais : 1-800-999-6899

ATS : 1-888-643-3304

Télécopieur : (604) 666-2386

Ontario

175, rue Bloor Est, bureau 1002

Toronto (Ontario)

M4W 3R8

Téléphone : (416) 973-5527

Numéro sans frais : 1-800-999-6899

ATS : 1-888-643-3304

Télécopieur : (416) 973-6184

---

2000

RAPPORT  
ANNUEL













